

67.99(2Кв)  
К 21

А. А. Карашев, О. С. Тарбинский

# РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

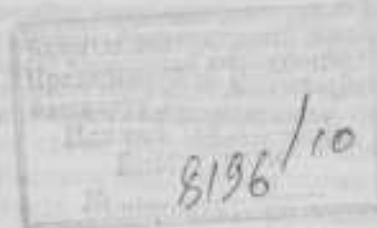
БИШКЕК—2002

Академия управления при Президенте  
Кыргызской Республики

А. А. Карашев, О. С. Тарбинский

## РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

*Под общей редакцией профессора, академика  
Национальной академии наук Кыргызской Республики  
А.А. Кутанова*



Бишкек - 2002

УДК 351/354  
ББК 67.99(2Кн)1  
К-21

*Рекомендовано к изданию Ученым советом Академии управления при  
Президенте Кыргызской Республики.*

Авторы: А.А. Карашев, кандидат сельскохозяйственных наук,  
О.С. Тарбинский

А.А. Карашев, О.С. Тарбинский  
К-21 Развитие местного самоуправления в Кыргызстане / Под об-  
щей ред. А.А. Кутанова – Б., 2002. – 224 с.

ISBN 9967-21-282-9

Книга является второй, значительно переработанной версией монографии А.А. Карашева и О.С. Тарбинского «Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период», изданной в 1999 году и получившей известность среди теоретиков и практиков местного самоуправления республики.

Содержание нового издания обогащено материалами из истории развития местного самоуправления в различных странах мира, примерами дифференцированного подхода и реформе территориального управления различных исторических эпох, которые ассоциативно могут быть связаны с современными проблемами реформы местного самоуправления в Кыргызстане. Материал книги обновлен с учетом изменений в нормативной правовой базе, связанных с принятием новых республиканских законов «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О коммунальной собственности на имущество».

В книге дается материал по общей теории местного самоуправления, однако большая часть книги посвящена теме становления местного самоуправления в Кыргызской Республике, описанию и анализу существующей системы территориального управления.

Монография адресована теоретикам и практикам местного самоуправления, студентам вузов, изучающим предмет государственного и муниципального управления, а также всем, кто интересуется данной темой.

К 1203020200-02

ББК 67.99(2Кн)1

ISBN 9967-21-282-9

© Карашев А., Тарбинский О., 2002

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В последние годы все мы стали свидетелями широкомасштабных преобразований, затронувших самую сердцевину общественно-государственного устройства нашей республики и коренным образом изменивших наш взгляд на природу государственной власти. Суть этих изменений заключается в демократизации общественно-государственного управления, вовлечении в этот процесс широких слоев населения, внедрении реальной выборности должностных лиц и органов государственной власти и местного самоуправления.

Особое место в этих преобразованиях занимает реформа местного самоуправления, заключающаяся в осуществлении практических действий, направленных на повышение роли местных сообществ в управлении делами местного значения, расширение прав и возможностей формируемых населением органов территориального управления.

Несмотря на непродолжительность периода этих преобразований, Кыргызстан сумел пройти заметный путь по реформированию основ территориального управления: на местное самоуправление переведены все населенные пункты республики, введена выборность глав муниципалитетов, активно формируется новое эффективное законодательство.

В результате реформы местное самоуправление прочно утвердилось на политической арене Кыргызской Республики и за короткий срок сумело стать подлинным организатором жизнедеятельности местных сообществ.

Не меньше предстоит сделать и в будущем, включая наведение порядка в межбюджетных отношениях с укреплением финансово-бюджетного потенциала первичного территориального уровня, четкое разграничение сферы компетен-

ции органов государственной власти и местного самоуправления, создание эффективной муниципальной службы. Нам также предстоит выявить и заставить заработать в полную силу гигантский потенциал, заложенный в самой природе местного народовластия, который уже показал свою мощь, но до конца еще далеко не используется.

Все это требует основательных научных знаний, овладения новыми технологиями управления, свойственными демократической организации общества. В этом отношении сегодня ощущается острая нехватка литературы по местному самоуправлению, адаптированной к реалиям Кыргызстана. Нам нужны аналитические разработки и методические пособия, в которых теоретики и практики местного самоуправления находили бы ответы на многочисленные вопросы, ежедневно возникающие в их сфере деятельности.

Новая книга А. Карашева и О. Тарбинского является вкладом в создание школы принципиально новой управленческой культуры, формирующей образованных специалистов, способных эффективно решать вопросы всей многообразной палитры местного самоуправления.

*Толобек ОМУРАЛИЕВ,  
министр Кыргызской Республики по делам  
местного самоуправления и регионального  
развития, кандидат юридических наук*

## РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

### КРАТКАЯ ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ МИРА. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ



## Глава первая

### КРАТКИЙ ЭКСКУРС В МИРОВУЮ ИСТОРИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Со времен глубокой древности до нас доходят отголоски событий, свидетельствующие об общественной природе человека, о существовании коллективистских форм самоорганизации людей еще на заре цивилизации и о том, что общественное бытие — неизменный спутник человека.

Известно и то, что возникновение человеческой самоорганизации продиктовано не только биологическими особенностями человеческого индивидуума. Для того, чтобы выжить в жестких условиях конкурентной борьбы биологических видов, обеспечить себе кров и пропитание, люди были вынуждены жить сообща. Только так можно было создать надежную защиту в варварском первобытном мире, обезопасить свою жизнь от диких зверей и вражеских нашествий чужеземных воителей. Суровая, неприветливая природа также являлась одним из побудительных стимулов для возникновения общин.

Естественно, в повседневной жизни каждая община нуждалась в определенных правилах поведения и координации действий своих членов. Эти правила нигде не записывались, ибо письменности в те далекие времена не было. Тем не менее, несмотря на ментальность формы их существования, эти назидательные установления глубоко проникали в сознание человека. Переходя из поколения в поколение, они выстраивали прочный бастион поведенческих традиций, определяющих и закрепляющих нормы коллективного общежития, регламентирующих внутренний распорядок общественного бытия, принципы руководства родом или племенем. Они устанавливали порядок избрания вождей, определяли их полномочия, активно вмешивались во все сферы

жизни — от правил раздела добычи охотников, обрядов и ритуалов до интимных отношений.

Неписанные установления общины являлись стойкими обычаями, за соблюдением которых зорко следил совет старейшин. Именно эти обычаи, зародившиеся в лоне первобытнообщинного строя, стали предпосылками современного права. Отличительной особенностью этих правил являлось то, что роды и племена не только жили по ним, но и сами их устанавливали. Многие вопросы решались на общем собрании племени.

Такая самоорганизация базировалась на дефиците ресурсов и диктовала распределяющий или присваивающий характер хозяйствования. Добыча охотников делилась на всех членов племени без исключения, а не только на тех, кто ее принес. В родах и племенах не было частной собственности. Все блага принадлежали общине в целом. Это была своего рода коммунальная собственность.

Словом, уклад жизни в первобытных общинах нес в себе яркие черты самоуправления, использовал его главные атрибуты и принципы и носил четко выраженный социально ориентированный характер. Недаром многие обществоведы называют первобытнообщинный строй золотым веком цивилизации, несмотря на примитивность его культурного урояна.

Таким образом, самоуправление с полным правом можно отнести к одной из древнейших форм общественной организации людей, появившейся задолго до возникновения первых известных нам государственных образований.

Организация в общинах находилась на довольно низком институциональном уровне: это наглядно подтверждают сохранившиеся до нашего времени племена в Африке, Южной Америке и на других континентах земного шара. В то же время общины обеспечили человеческому роду выживание в догосударственный исторический период.

Три великих общественных разделения труда, возникновение классов вызвали необходимость в коренном переустройстве общественного бытия. Возникли государства, зародилась централизованная система общественно-политического управления. Регулирование отношений в обществе с яркой классовой поляризацией интересов осуществляли уже

инные органы власти. Тем не менее, самоуправление не ушло в небытие. Подтверждением этому служат многочисленные примеры древности.

Ярким образчиком самоуправления является знаменитая афинская полисная демократия, которую по праву можно назвать *alma mater* народовластия. Именно она заложила основные современные цивилизованные принципы, используемые как в системе государственной власти, так и в местном самоуправлении.

Демократия как форма организации власти явилась противоположностью существовавшей ранее олигархии, игнорировавшей мнение населения и защищавшей интересы ограниченной группы людей. Олигархические политические режимы основывались на власти знатной или богатой части общества, предполагали участие в управлении государством только именитых людей, составлявших незначительное меньшинство населения. Все основные должности в государстве распределялись только по признаку знатности рода и размера состояния. Коренным образом демократия отличалась и от такой авторитарной формы государственного управления древности, как тирания — власть одного лица.

Путь к установлению этой формы общественно-государственного устройства был долгим, сложным и потребовал ряда реформ, которые последовательно провели такие видные государственные деятели Афин, как Драконт, Солон, Клисфен и Перикл. Одним из главных препятствий на пути к демократии было сильно укоренившееся родовое деление, на основе которого формировалась власть. Территория полиса была разделена на четыре родовые филы (области), в которых рядовые жители селились вокруг крупных имений родовых старейшин. В условиях господства родовых кланов невозможно было внедрить принципы народовластия.

Поэтому в 509—500 годах до н.э. Клисфен провел реформу административно-территориального деления, в результате которой территория государства была поделена на десять фил, подразделявшихся, в свою очередь, на тридцать триттиев (районов) — по три триттия в каждой филе, а также на сто демов (по десять демов в филе). Таким образом, традиционные роды оказались разбросанными по всей тер-

ритории Аттики и уже не играли в формировании государственной власти такой роли, как прежде. Препятствовало этому и введенное ранее Солоном четырехразрядное деление жителей по имущественному цензу, а не по признаку рода.

До утверждения демократических принципов организации государственной власти решающий голос в политической жизни Афин принадлежал ареопагу — органу сословного представительства. Ареопаг, получивший свое название от холма, на котором располагалось здание, где проходили его заседания, состоял исключительно из представителей наследственной аристократии, а также бывших архонтов — центральных должностных лиц исполнительной власти. Выборы в ареопаг не производились вообще, а его состав пополнялся за счет кооптации — такого крайне консервативного способа формирования состава, при котором решение о включении в него того или иного человека принималось только уже действительными членами. Ранее этот орган играл исключительную роль в решении как политических, так и судебных вопросов. Ареопаг принимал окончательное решение при выборе коллегий архонтов.

Однако закон, принятый народным собранием в 462 году до н. э., поставил решительную точку на ликвидации влияния ареопата на происходящие в Аттике события, ограничив сферу его полномочий правом решения незначительных уголовных дел.

С этого момента главным носителем власти стало народное собрание, которое называлось экклесией. Только экклесия могла решать вопросы объявления войны и заключения мира, являвшиеся в ту историческую эпоху исключительно алободневными. Экклесия определяла направления внутренней и внешней политики, принимала законы, выбирала архонтов и стратегов, сосредоточивала в себе исполнительную, законодательную и судебную власть. Исключительно этому органу самоуправления подчинялись коллегии архонтов и стратегов, суд присяжных, Совет пятисот, другие органы власти.

Голосование в экклесии проводилось путем простого поднятия рук. Лишь в некоторых случаях применялось тайное голосование (белыми и черными камешками). Вид голосо-

вания (открытое или тайное) определялся самим народным собранием.

Решения народного собрания принималось в форме декрета, начинавшегося словами: «Постановил совет и народ Афин ...».

Народные собрания проводились довольно часто. В среднем экклесия собиралась один раз в десять дней. В силу этого народное собрание имело все возможности для постоянного контроля за деятельностью подотчетных ему органов.

Исполнительную власть в Древних Афинах осуществляла коллегия архонтов, военную — коллегия стратегов. Однако часто случалось, что стратеги брали на себя не только обязанности по управлению армией, но и руководили деятельностью исполнительных органов, так как древнегреческие полисы-государства часто находились в состоянии войны. Поэтому периодически на авансцену политической жизни Афин выдвигались стратеги.

Выдающимся стратегом афинской полисной демократии был Перикл, осуществлявший как военное, так и политическое руководство Атикой рекордно долгий по меркам древнегреческой демократии срок (архонты и стратеги переизбирались ежегодно) — пятнадцать лет. Навысший расцвет демократии пришелся именно на время его правления — V век до н. э.

Основную часть судебных дел разбирал суд присяжных (гелия), состоявший из 6 тысяч присяжных, которые избирались от каждой из 10 фил. В свою очередь, суд присяжных был разделен на 10 палат — по 500 членов в каждой (оставшиеся 1 тыс. человек являлись запасными судьями). Решение дел осуществлялось одной или сразу несколькими палатами по жребию. Таким способом исключалась возможность протекционизма и давления на судей.

Подобным же образом, по жребию, распределялись некоторые исполнительные должности в Афинах.

Важную роль в общественно-политической жизни демократии играл Совет пятисот, члены которого избирались от каждой филы. Совет пятисот был органом предварительного рассмотрения вопросов перед вынесением их на экклесию. Фактически каждый гражданин Афин мог выступить

на народом собрании со своими предложениями, но до этого вопрос обязательно рассматривался на заседании Совета пятисот. То есть этот орган обеспечивал процедуру рассмотрения вопроса, определял его важность и законность.

В низших административно-территориальных единицах полиса — демах, — благодаря реформе Клисфена, было введено местное самоуправление. В каждом деме избирался глава местного самоуправления — демарх, принимались постановления, имеющие силу местного закона, был самостоятельный бюджет.

Таково было государственное устройство древней Атики, которое по ее примеру перенимали некоторые государства Элады того времени — Беотия, Элида и другие.

Выдающийся афинский стратег Перикл так отзывался о демократии: «Наш государственный строй не подражает чужим учреждениям: мы сами скорее служим образцом для подражания некоторым, чем подражаем другим. Называется наш строй демократическим, потому что он зиждется не на меньшинстве, а на большинстве граждан».

Однако если вдаваться в подробности общественно-государственного устройства Атики, то с современной точки зрения афинская демократия вряд ли отвечает цивилизованным нормам народовластия. Из 250—300 тыс. жителей Атики, помимо Афин, включавших ряд других поселений, лишь 30—40 тыс. человек обладали правом на политическое участие в делах местного значения. То есть доля политически активных граждан составляла не более 10—15 процентов. В их число не входили даже женщины-афинянки, имевшие гражданство.

Гражданство ограничивалось возрастным цензом и приобреталось с 18 лет (а политическое право наступало с 20 лет, после прохождения юношами военной службы). Гражданами становились только лица, рожденные от граждан. Остальные жители, в число которых входили метеки, перики и рабы и которые составляли большинство населения полиса, права на афинское гражданство не имели. Демократия в Афинах носила рабовладельческий характер, и круг населения, имевшего право считаться носителями государственной власти, был крайне ограничен.

Кроме того, в народном собрании принимали участие



преимущественно жители Афин — другая часть населения Аттики, проживавшая в отдаленных селениях, не имела возможности постоянно посещать Афины и, следовательно, участвовать в экклесии. В целом обычное число участников народного собрания не превышало 2–3 тыс. человек.

Негативно отзывался о демократии того времени выдающийся философ древности Аристотель, утверждавший, что новый государственный строй стал все более терять свой строгий порядок по вине людей, задавшихся демагогическими целями.

Следует отметить и еще одну отрицательную особенность демократии того времени — снижение профессионализма управления, ведь некоторые должностные лица избирались не по их личностным качествам, образованию, компетентности и жизненному опыту, а по жребию.

Далеко от совершенства было и правосудие Афин, вершившееся присяжными судьями — ремесленниками и торговцами, людьми необразованными и мало смыслившими в законодательстве. В гелиэе не было ни профессиональных обвинителей (прокуроров), ни защитников (адвокатов). Обвинение выдвигали сами граждане, сами же граждане вынуждены были и защищаться. Более того, рабы, призванные в суд в качестве свидетелей, по закону должны были давать свои показания исключительно под пыткой. Если в процессе пытки они умирали, их хозяину выплачивалась компенсация.

Можно представить себе объективность и уровень решений таких судов! Именно на одном из них присяжные обвинили знаменитого философа Сократа, признали его философское учение неверным, а самого его приговорили к смерти.

Тем не менее, классическая афинская демократия несла в себе рельефно выраженные черты народовластия. Она включала в себя многие институты современной представительной и непосредственной демократии.

Исключительным достижением демократии Древней Греции являлось право каждого гражданина на законодательную инициативу, хотя это право ограничивалось рядом условий и могло быть реализовано через сложную систему процедур, одной из которых было обязательное предваритель-

ное рассмотрение выдвигаемого законопроекта Советом пятисот. Затем он рассматривался народным собранием и утверждался гелиэей, где автор законопроекта должен был доказать несостоятельность прежнего закона. С одной стороны, чтобы пройти подобную процедуру, нужно было запастись изрядным терпением. С другой стороны, таким образом создавался заслон для законодательного беспредела, обеспечивался механизм сдержек и противовесов.

Но в любом случае, можно с уверенностью утверждать, что древняя земля Эллады подарила миру чудо общественно-государственного устройства, органично соединившего, казалось бы, принципиально несоединимое — систему бюрократии с началами социальной справедливости. Именно в античной Греции взамен понятия «подданный» впервые было введено в практику понятие «гражданин», что имело важнейшее значение для пересмотра самой природы и источника государственной власти.

Поэтому основные достижения древнегреческой демократии причисляются до сих пор к величайшим ценностям человеческой цивилизации.

Самоуправление получило развитие и в Древнем Риме, где итальянские города именовались колониями (*coloniae*) и муниципиями (от лат. *municipium* — самоуправляемый город). Именно отсюда произошло слово «муниципальный», что буквально означает «принимающий на себя обязанность» (*municipus* — обязанность, *carpo* — брать, принимать).

Здесь для характеристики самоуправления мы уже можем использовать термин «местное самоуправление», так как это было самоуправление городов внутри единого государства.

Активно городское самоуправление развивалось в I–II веках н. э., в эпоху императоров Юлиев — Клавдиев. В это время количество городов стремительно расширяющего свою территорию государства достигло 1200. Впрочем, в основном это были мелкие города.

Вначале самоуправление осуществлялось только в итальянских городах. Наибольшими правами пользовались города-колонии, затем шли города-муниципии. В меньшей степени самоуправление осуществлялось в столице империи — Риме. Этот город находился на особом положении, в

нем была сильна императорская власть. Главным должностным лицом в Риме являлся префект города.

Остальные города гигантской Римской империи имели неодинаковый статус и подразделялись на союзные, свободные и податные. Их права определялись земельными отношениями, размером выплачиваемого центру оброка и другими специфическими особенностями.

Однако постепенно самоуправление стало распространяться и в провинциальных городах империи, где оно было одной из кастовых привилегий, которой пользовались лишь лица, имевшие полное римское или латинское гражданство. Только они имели право участвовать в выборах.

Каждый из самоуправляемых городов имел представительный орган, который именовался сенатом или курией (*curia, ordo, ordo decurionum, senatus*), а также исполнительный орган — магистратуру.

В начале нашей эры определенную роль в городах играли народные собрания, называвшиеся комициями. Комиции утверждали постановления сената, избирали магистратов, вносили петиции в сенат. Словом, их политические права были довольно ограниченны. С конца II века н. э. и эти скудные полномочия, в частности избрание магистратов, перешли к сенату.

Главным органом самоуправления являлся городской сенат, избиравшийся в количестве 100 человек, именуемых декурionsами. В состав сената могли избираться только состоятельные граждане, имущество которых оценивалось суммой не менее чем в 100 тыс. сестерциев.

В свою очередь, сенат образовывал совет десяти, исполнявший функции правления или президиума.

Решения сената исполняли магистраты, подразделявшиеся на дуовиры — консулов и судей; двух эдилов — руководителей полиции и органов снабжения города; двух квесторов — должностных лиц, ответственных за хозяйственную часть и сбор налогов.

Самоуправление являлось яркой частью городской жизни. Как избираемые, так и избирающие лица всю демонстрировали гражданскую активность. Особенно красочно это проявлялось во время выборов.

Надписи на стенах древнеримских городов донесли до

нас наглядные свидетельства кипучей предвыборной деятельности претендентов и их сторонников. Античные дома снаружи были буквально испещрены призывами голосовать за того или иного кандидата. В этих надписях агитаторы щедро расхваливали человеческие и профессиональные качества: «Лукиан — лучший из лучших кандидатов в сенат. Он сделает жизнь города интересной и веселой. Построит новые термы и бассейны!»; «Цирульники желают иметь своим эдилом Тиберия!»; «Носильщики, погонщики ослов, торговцы чесноком и другие рекомендуют своего кандидата в лице Клавдия» и т. д.

Кандидаты, не скупясь, тратились на нужды избирательной кампании, устраивали пиршества, оплачивали театральные представления. Соперники наперебой щеголяли друг перед другом в благотворительности, жертвуя на благо родного города значительные средства, финансируя строительство водопроводов, бань, увеселительных заведений, библиотек, храмов, украшая городские площади и святилища мраморными и бронзовыми статуями, фонтанами, ажурными арками, колоннадами, садами и парками. В результате города приобретали совершенно новый облик, преображались год от года. Предвыборная борьба приносила городам очевидную пользу.

Самим же кандидатам это далеко не всегда приносило материальную выгоду. Случалось так, что неумеренные траты разгоряченных претендентов попросту приводили людей к разорению. Но и такие перспективы не останавливали их.

Видную роль в городской жизни играли общественные организации — союзы, товарищества, братства и другие формы объединений людей. Обобщенно их называли коллегиями.

Коллегии были самыми массовыми организациями, включавшими в свои ряды огромное количество людей. Причем, в отличие от курий, куда могли быть избраны только именитые, знатные и богатые граждане, в коллегии мог вступить практически каждый человек, будь он патрицием или рабом. Демократичность процедуры принятия в члены этих союзов привела буквально к всплеску деятельности коллегий, количество которых трудно поддается подсчету. Коллегии создавались по самым различным принципам. Обра-



зовывались профессиональные коллеги, группы политических единомышленников, политические союзы, объединения по интересам и т.д. Были коллегии виноделов, торговцев, скульпторов и художников, писателей, любителей вина, сторонников целомудренного образа жизни, союзы любителей поздно ложиться спать, знатоков поэзии и музыки, почитателей театрального искусства и т.д.

Коллегии состояли из разного числа членов — от трех человек до двух тысяч. Главная задача коллегий, как это можно узнать из сохранившихся уставов, заключалась в организации похорон, поминок, праздников. А праздники организовывались постоянно: в честь какого-либо божества, дня рождения именитого горожанина, события национального и городского значения и по другим самым разнообразным поводам.

Коллегии имели свои клубы (*scholae*), в которых члены товариществ проводили свободное время. Кроме того, каждая коллегия имела бога-покровителя и патрона из именитых горожан.

Особое значение коллегии имели в период избирательной кампании, так как от их мнения зависело решение электората.

Римские императоры не особенно благожелательно относились к коллегиям, так как последние являлись одной из организующих сил в периодически вспыхивающих народных восстаниях и бунтах. Тем не менее, существование коллегий было реальностью, с которой необходимо было мириться и с которой ничего нельзя было поделать.

Таково было положение в городах в период наивысшего расцвета самоуправления в первые два века истории Римской империи.

В целом римские города в этот период обладали значительными политическими и экономическими правами. Об этом свидетельствуют, например, дошедшие до наших дней уставы испанских городов Салтензы и Малаки.

Однако уже начиная со II—III веков н.э. императоры стали предпринимать попытки ограничить города в их правах, насадить в колониях и муниципиях жесткие фискальные порядки. Для предотвращения действия центробежных сил в империи были созданы укрупненные административно-

территориальные единицы — диоцезы, включавшие в себя по 5 — 6 провинций. В правление императора Траяна в городах вводились должности специальных чиновников — кураторов (*curator rei publicae*), следивших за соблюдением имперских законов и сбором налогов.

Таким способом императоры старались удержать колоссальную по размерам и практически неуправляемую империю от распада. Поначалу это удавалось. Но позднее именно распри между правителями укрупненных административных территорий — диадохами — послужили одной из причин ослабления военной мощи Рима, следствием чего стало падение великой Римской империи.

У менее развитых цивилизаций к началу новой эры еще сохранилось первобытнообщинное самоуправление. Так было у германцев. Основной формой объединения у них являлось племя, главнейшие вопросы которого решались на народном собрании. Собрания целиком состояли из мужчин-воинов. Помимо решения прочих вопросов, на народных собраниях избирались вожди и старейшины. Вожди осуществляли свои полномочия в военное время, старейшины — в мирное. В компетенцию старейшин входили решение вопросов общинного землепользования и хозяйственных тяжб, судебные разбирательства. Со временем система общинного самоуправления у германских племен подверглась серьезным изменениям. Власть все более сосредоточивалась в руках нарождающейся знати. Выборная власть постепенно превращалась в наследственную.

В Галлии патриархальное самоуправление существовало вплоть до ее завоевания франками. В V веке н.э. у галлов высшая власть осуществлялась военными предводителями, а общественные и судебные дела решались на народных собраниях. К участию в этих собраниях допускались исключительно мужчины-воины. Длительное время местные народные собрания еще вершили судебные дела в образованном на месте Галлии Франкском королевстве.

В VI веке земледельческая община у франков потеряла свою неограниченную собственность на землю и превратилась в соседскую общину, в состав которой входили самостоятельные домохозяйства, совместно пользовавшиеся неподеленной пахотной землей. Распад родовой общины за-

вершился ее растворением в соседской общине. К концу VIII века, во времена Карла Великого, несмотря на стремительное развитие феодализма, в селах еще существовало общинное самоуправление. Во Франкском государстве оно прекратило свое существование лишь в начале IX века, когда крестьяне-общинники стали феодально зависимыми.

Сильные позиции занимало местное самоуправление и в государстве англосаксов в VI–VII веках, где общинными угодьями распоряжалась сельская община, а судебные дела между жителями сел такой общины разбирались на совместных сотенных собраниях.

В Индии, несмотря на кастовую структуру общества, самоуправление у крестьянских общин длительное время сохранялось даже в период феодального средневековья. Власть в таких общинах осуществляли общинный совет и деревенский староста. Силами общины организовывались и осуществлялись ирригационные работы, взаимопомощь и оборона деревень.

Самоуправление было и у славян. Так, в V–VII веках большинство вопросов местного значения решалось на народных сходах — вече. Проведение вече стало стойкой национальной традицией славян и просуществовало вплоть до монголо-татарского ига. Народные собрания как форма самоуправления широко практиковались и в X–XI веках, уже при власти князей. Вече не представляли собой системы хорошо продуманного и равноправного территориального представительства, основанного на квоте от нескольких дворов, улиц и других территорий города. Практически каждый человек при желании мог выйти на вечевую площадь и присоединить свой голос к мнению общего собрания.

На вечевых сходах обсуждались самые разнообразные вопросы общественно-государственного, социального, экономического, военно-политического характера.

Можно сказать, что вечевая практика во многом ограничивала монархическую власть князей, не давала им навязывать абсолютистский режим правления, создавала механизм сдержек и противовесов автократической системе власти. Более того, самоуправление в Древней Руси тем более укреплялось, чем стремительнее развивалась борьба за владение княжескими уделами. Феодальная междоусобица

стала благодатной почвой для усиления местного народовластия, которое в условиях территориального и политического раздора между князьями и претендентами на княжеский трон крепло день ото дня.

Хорошо известны народные вече в Новгородском и Псковском княжествах, долго сохранявшиеся на Руси не только в период великокняжения, но и в период царского владычества.

В Византийской империи вплоть до IX века н.э. процветало общинное самоуправление. Основной единицей сельского самоуправления являлась соседская община. Ее появление связано с зарождением частной собственности на землю, которая уже принадлежала не одной родовой семье, а нескольким хозяйствам. Общинной собственностью при таком правовом положении являлась не вся земля, как это было при родовой общине, а только неподделанные земельные угодья, в основном, пастбища. В IX–XI веках с усилением феодальных отношений самоуправление в византийской деревне исчезло. В этот же период истории практически сошло на нет городское самоуправление (курии), прежде имевшее большую власть.

Развитие феодализма повсеместно уничтожило деревенское самоуправление в большинстве стран Европы. В деревне почти не осталось свободных крестьян. Бытовавшая в те времена поговорка гласила: «Нет человека без хозяина», а ранее самоуправляемые общины превратились в барские.

Но даже в таких условиях самоуправление «выжило». Оно перекочевало из сельской местности в города. Первоначально города средневековья принадлежали сеньорам, а городские жители находились в поземельной, личной или судебной зависимости от них. Но горожане вели упорную борьбу за свою независимость, требовали ограничения пошлин, приобретения рыночного права. Словом, добивались превращения сеньориального города в вольный.

Склонные к внешним эффектам жители средневековых городов всю демонстрировали вырванные силой или купленные свободы. Самоуправляемые города изобиловали яркими отметинами достигнутой автономии. Подъезжающим к городским стенам издали бросалась в глаза башня с колоколом для созыва народного собрания. А непременно

атрибутами площади были позорный столб и виселица — символы городского правосудия. Здесь же производилось и сожжение «ведьм» — женщин, признанных виновными в колдовстве.

Говоря о вольных городах средневековья, нельзя не отметить активность купеческих и ремесленных союзов. Без этого палитра самоуправления была бы неполной. Ведь средневековые муниципалитеты были, в основном, органами, выполнявшими волю городской аристократии, а зачастую из аристократов и состоявшими. Главу городского муниципалитета (мэра или бургомистра), как правило, избирали из именитых горожан, иногда даже пожизненно. Уравновешивались сословные интересы гильдиями купцов и цехами (мастерствами) ремесленников, имевшими свои уставы и активно боровшимися за свои права. Эти купеческие и мастерские союзы представляли собой большую силу, с которой нельзя было не считаться. Таковы были реалии и инстансы средневекового вольного города.

Самоуправление в городах Европы устанавливалось не одновременно, поскольку в разных странах были для него свои исторические предпосылки.

Одними из первых на континенте добились независимости города Италии. Начинателем процесса демократизации управления выступила Венеция, добившаяся права на самоуправление еще в VIII веке, столетием раньше, нежели другие итальянские города. Последние получили такие полномочия в IX—XI веках. Освобождению городских сообществ от опеки феодалов способствовало «заигрывание» с итальянскими городами германских императоров, стремившихся распространить сферу своего влияния по всему Апеннинскому полуострову. Городам давались вольности, их жители освобождались от воинских постоев. Не отставали в либерализме и римские папы, также даровавшие городам право на самоуправление с целью расширения влияния римской католической церкви. В результате к XII веку в Италии расцвело городское самоуправление.

Города Франции успехов в муниципализации добились в XI—XII веках. До этих времен сеньоры выполняли для города важную роль — организовывали оборону от внешних врагов. Однако с прекращением вражеских набегов надоб-

ность в этой функции отпала. Тем не менее, сеньоры по-прежнему облагали горожан непомерными податями. Все это вызывало справедливое негодование городского населения.

Первые попытки покончить с кабальной зависимостью от сеньоров носили характер денежных сделок. Но откупиться горожанам не удалось. Тогда они стали образовывать тайные союзы — коммуны (от латинского *communis* — общий). По стране прокатилась волна так называемых коммунальных революций. В результате горожанами были одержаны решительные победы, выразившиеся в хартиях вольностей, вырванных силой у сеньоров и скрепленных подписью короля. Во многих французских городах удавалось попросту изгнать сеньоров.

Власть в освобожденных городах перешла к выборному совету и возглавлявшему его мэру. Коммунами стали почти все города Франции, за исключением Парижа и Орлеана, где была сильна королевская власть. С XIV века высшие должностные лица городского самоуправления — мэры — представляли интересы своих избирателей в одной из палат Генеральных штатов французского королевства.

В Великобритании самоуправление издавна считается предметом национальной гордости. Крупные английские города с помощью выкупа добились значительных прав уже в XII—XIII веках. В этот период почти половина городов получила определенную автономию, осуществлявшуюся городским советом, мэром и городским судом.

Этому во многом способствовала завоевательная политика Ричарда I Плантагенета, прозванного за свой воинственный пыл Ричардом Львиное Сердце, который нуждался для организации многочисленных походов в финансовых средствах. Мало озабоченный внутренним положением в стране, увлеченный воинскими подвигами, король добывал деньги, продавая хартии вольностей городам.

А через несколько лет, в 1215 году, новый король Англии Иоанн Безземельный принял знаменитую Хартию вольностей (*Magna Carta*), в которой многие привилегии городов были закреплены. Статья 13 Хартии провозглашала буквально следующее: «И город Лондон должен иметь все древние вольности и свободные свои обычаи как на суше, так и



на воде. Кроме того, мы желаем, чтобы все другие города и бурги, и местечки, и порты имели все вольности и свободы свои обычаи». А в статье 23 этого документа говорилось: «Ни община, ни отдельный человек не должны быть принуждаемы сооружать мосты на реках, кроме тех, которые издавна обязаны делать это по праву».

В XVII веке с развитием мануфактур английское городское самоуправление еще более укрепилось, благодаря чему послужило моделью для ретрансляции в другие страны мира.

Больших вольностей и привилегий добились города различных областей Испании.

Особое место в развитии самоуправления в России занимает XVI век. Система местного управления (кормления) была заменена местным самоуправлением (губными и земскими учреждениями).

В конце XVII века в русских городах действовали земские избы, возглавляемые бурмистрами. В начале следующего века институт бурмистров был заменен магистратами.

Во второй половине XIX века реформой Александра II была осуществлена децентрализация власти путем укрепления местного самоуправления — земского и городского. В губерниях и уездах представительными органами самоуправления являлись земские собрания, исполнительными — земские управы. В городах были образованы городские думы и городские управы. Земские и городские органы самоуправления в России действовали под государственным контролем в лице генерал-губернаторов и губернаторов, назначавшихся министром внутренних дел.

Ярким примером самоуправления средневековья могут служить прибалтийские города Таллин (Ревель) и Рига. Таллин был поделен на две части — Вышгород, власть в котором принадлежала немецким баронам, и Нижгород, осуществлявшим управление на правах местной автономии.

Дух свободы притягивал в города большие массы народа. Беглые крестьяне, принадлежавшие на правах собственности феодалам, находили убежище в городах. Недаром бытовала поговорка, что даже воздух в городе делает человека свободным. Беглый крепостной, проживший в городе один год и один день, становился свободным гражданином. Так гласил закон.

Городское самоуправление, источавшее дух свободы, сыграло важную роль и в восстановлении сельской общинной автономии. Полевая барщина постепенно уступала место натуральному оброку, приходило освобождение крестьян от крепостной зависимости. Все это со временем привело к превращению зависимой общины в сельскую коммуны, в которой, по примеру городов, был свой совет, издавались имеющие силу закона постановления-статуты. Впрочем, нельзя сказать, что это был быстрый процесс, да и в разных странах он проходил не одновременно.

Несколько меньшие успехи в период коммунальных революций на первых порах одержало городское самоуправление в Германии. Полного самоуправления добились только имперские города, остальные еще некоторое время находились в вассальной зависимости от señоров (земские города). Одним из первых среди немецких городов (в 1188 году) добился права городской привилегии город Магдебург, благодаря чему даже возникло понятие «магдебургское право», означавшее право на самоуправление.

Парадоксально, но именно городское самоуправление сыграло решающую роль в развитии абсолютизма. Усиление королевской власти требовало прочной опоры на местах. Активное сопротивление этому оказывали señоры. Поддержку в борьбе с феодалами короли находили в городском населении, стремившемся к свободе. Поэтому монархическая верхушка охотно шла на предоставление горожанам хартий вольностей. Так компромиссный союз «король — вольный город» стал мостом к созданию монархических держав. Свидетельством этого служит укрепление абсолютизма в странах, имевших развитую систему самоуправления, — Франции, Великобритании. И, наоборот, Германия, первоначально отстаивавшая муниципализацию, окончательно развалилась на ряд удельных княжеств. Немецкие земли вновь составили единое централизованное государство лишь в XIX веке. Этот пример можно приводить в качестве аргумента противникам местного самоуправления, утверждающим, что оно подрывает целостность государства.

Таким образом, история красноречиво свидетельствует о победоносном шествии самоуправления в самые различные эпохи — от первобытнообщинного мира до наших дней. Ни



рабовладельческие устои, ни темное средневековье не смогли сломить извечную тягу человечества к свободному участию в решении дел внутреннего обустройства и самостоятельному установлению правил коллективного общежития.

## Глава вторая

### ПРЕДПОСЫЛКИ И ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Самоуправление — не застывшее понятие. В процессе развития общественно-государственных отношений оно претерпевает изменения, порой значительные. Причем самоуправление эволюционировало как в городе, так и в селе, хотя анализ показывает, что побуждающими стимулами для возникновения самоуправления в городской и сельской местностях являются разные факторы.

Но даже если мы будем говорить только о деревне, то и тут акцент интересов местного самоуправления в различные периоды истории смещался. Это связано с тем, что сельская община несколько раз меняла свою организационно-правовую окраску и прошла различные стадии развития: родовая община, соседская община, барская община, община-коммуна.

Особенностью родовой общины является ее крепкая «привязка» к земле. Поэтому основные общинные правила касались земельных отношений. В период существования соседской общины, когда сельскохозяйственные угодья принадлежали нескольким семьям или частным землевладельцам, область земельных отношений сузилась и касалась только неподеленных общинных угодий.

Но и тут некоторые ученые склонны различать разновидности соседской общины. Так, Карл Маркс выделял три ее типа: азиатскую, в которой земля являлась общинной собственностью, античную — с частной собственностью на землю и германскую общину-марку, сочетающую частную и коллективную собственность на землю.

В барской общине правила землепользования уже устанавливал феодал, поэтому права сельской автономии при

крепостном праве были сильно урезаны. В общине-коммуне, устроенной по принципу муниципалитета, интересы самоуправления переключались в сферу управления и социальной инфраструктуры.

Таким образом, поводом для самоуправления в сельской местности в разные исторические периоды времени являлись, во-первых, земля, находящаяся в коммунальной собственности, во-вторых, местные хозяйственные вопросы (ремонт внутренних дорог, содержание меллиоративных и дренажных систем и т.д.) и, в-третьих, правила коллективного общежития.

В отличие от деревни, в которой самоуправление с возникновением феодализма постепенно угасло и лишь позднее возродилось в новой форме, античное муниципальное самоуправление в городах в эту историческую эпоху сразу же было ликвидировано местными князьями. Однако по прошествии нескольких столетий, в классический период феодализма, оно возродилось вновь, набрав еще большую силу. Главным импульсом в его развитии стала борьба горожан против фискальной кабалы местных вассалов.

Муниципальное самоуправление этого периода первоначально мыслилось как форма коллективной самозащиты горожан от самоуправства графов и баронов. Учитывая политический баланс сил в долбсольгистский период, городское самоуправление нашло мощную поддержку в лице короля.

Со временем коллективная самооборона горожан перешла на основных функций самоуправления в неосновные, а развитие институтов государственной власти практически искоренило ее. На первое место в городском самоуправлении вышли вопросы общественно-хозяйственной жизни (городские дороги, канализация, водоснабжение и водоочистка, озеленение, транспорт, образование и медицина, противопожарная безопасность, правопорядок и др.).

Так можно ли обобщенно говорить о местном самоуправлении вне зависимости от временных рамок? Ведь область интересов местного самоуправления довольно обширна. Ясно одно: поводом для его существования в разные периоды истории являются определенные ресурсы — местная политическая власть, объекты коммунального хозяйства, общественные отношения.

В таком случае, что же следует понимать под местным самоуправлением?

Понятие «самоуправление» происходит от английского слова «Self-Government», которое употреблялось в Великобритании еще в XVII веке. Однако в современной Англии больше используется другое понятие — «местное правительство» (Local Government). Во Франции термина «самоуправление» также нет, и применительно к местной общинной автономии употребляется слово «децентрализация». С различными смысловыми оттенками трактуется это понятие и в других государствах мира.

Наука муниципального права возникла сравнительно недавно и до сих пор не имеет единообразного толкования. Родилось научное обоснование самоуправления в трех государствах — Франции, Бельгии и Германии. Первой известной теоретической разработкой по местному самоуправлению стало выступление деятеля Великой французской революции Тура на заседании Национального собрания Франции в 1790 году, где он обосновывал необходимость принятия законопроекта по местному самоуправлению.

В законопроекте вычленились два аспекта местного самоуправления.

Первый — это вопросы, право на решение которых принадлежит местным общинам. Второй — решение местными общинами вопросов по поручению государства. Практически именно эти два аспекта самоуправления в той или иной интерпретации получили свое развитие в формировании науки муниципального права.

Расшатанная бесшабашным правлением Людовика XV, выразившего свое кредо словами: «На мой век хватит!» и «После меня хоть потоп!», и вялым управлением малоспособного короля Людовика XVI, Франция в конце XVIII — начале XIX веков окрасила политический небосклон алыми полотнищами революции и вышла на мировую арену глашатем свободы, братства и равенства.

Поэтому самоуправление как одно из проявлений этих идей получило свое воплощение во французских конституциях XVIII—XIX веков.

Следует отметить и вклад в развитие теории местного самоуправления видного французского историка, социоло-

га и политического деятеля, лидера консервативной партии порядка Алексиса де Токвиля, занимавшего в 1849 году пост министра иностранных дел.

В своем сочинении «О демократии в Америке» (1835 год) он писал: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности».

Большой популярностью среди сторонников местного самоуправления пользовалась и бельгийская конституция 1831 года, в которой наряду с тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) признавалась и четвертая — местное самоуправление.

С франко-бельгийской подачи теория самоуправления породила множество интерпретаций во всем мире. Эти теории различаются в системе оценки природы муниципальных образований. Все их, несмотря на разнообразие форм и политических окрасок, можно объединить в две основные: государственную и общественную.

Сердцевинной общественной теорией местного самоуправления стала теория свободной общины. Теоретическую почву для создания такой теории подготовил виднейший французский ученый-энциклопедист XVIII века Жан-Жак Руссо, который выдвинул теорию «общей воли». Предельно либеральная и демократическая, теория свободной общины задавала стержень не только для общественной теории, но оказала существенное влияние и на государственную.

Теория свободной общины обосновывала право каждой общины на свободное заведование своими делами без разрешения кого бы то ни было. Это право, полагали апологеты самоуправления, принадлежит общине по самой ее природе, как каждому человеку принадлежит с момента его рождения право быть свободным. Поэтому в другой интерпрета-

ции это учение получило название теории естественно управляемой общины.

Как и всякая новая теория, она носила революционный характер, прямо противопоставляя общину государству, в качестве главного козыря используя тот факт, что общины возникли задолго до зарождения государственности. И потому их права на свободу первичны, а муниципальные образования должны быть полностью независимы от государства.

Теория свободной общины вобрала в себя средневековые веяния вольности и радикальность идей Великой французской революции. Вкратце можно так сформулировать основные положения теории свободной общины:

- дела общины должны решаться ею самой с помощью создаваемых и формируемых органов управления;
- государство не вправе вмешиваться в дела общины, а его участие в территориальных делах должно ограничиваться надзором за тем, чтобы община занималась только своими делами и не выходила за определенные правовые рамки;
- для осуществления государственной власти на местах государство может делегировать общине исполнение своих функций.

Теория естественных прав общины отличалась броской привлекательностью, но в силу своего явно по-юношески максималистского идеализированного характера так и не была реализована.

Со временем она уступила место более прагматичной общественно-хозяйственной теории самоуправления. Эта теория также была по своей природе антагонистической и прямо противопоставляла общину и государство, но существенно ограничивала поле деятельности общинной автономии.

Главный упор в теории делался на право общины самостоятельно решать преимущественно хозяйственные вопросы местного значения. Теория базировалась на коренном разделении интересов государства и общины. Государству отводилась роль исполнителя функций политического управления, общине — хозяйственного.

Общественно-хозяйственный контекст диктовал необходимость усиления экономической и финансовой основы местного самоуправления, вовлекал в управленческий про-

цесс хозяйствующие субъекты, сильно коммерциализируя общинную власть. Общественно-хозяйственная теория рассматривала муниципалитеты, прежде всего, как крепкие хозяйства.

Один из теоретиков местного самоуправления английский ученый И. Редлих в понятие местного самоуправления вкладывал следующий смысл: «Местное самоуправление — это осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву».

В России в XIX веке на волнах славянофильства и народолюбия общественная теория местного самоуправления получила большой политический резонанс. Видными теоретиками этого направления были такие ученые, как В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков.

Принципиально иначе рассматривает местное самоуправление так называемая государственная теория. Ее основоположниками являются немецкие ученые-правоведы Рудольф фон Гнейст и Лоренц фон Штейн.

✓ Гнейст, реанимировавший, исходя из опыта английской территориальной автономии XVII века термин «самоуправление» (*Selbstverwaltung* — на немецком языке или *Self-Government* — на английском), в частности, полагал, что самоуправление следует ограничить представительством в органах местной власти выборных должностных лиц из числа авторитетных и уважаемых граждан, выступающих в качестве политиков. Эта так называемая политическая теория, консервативная по сути, не получила широкого распространения.

Штейн, в отличие от своего соотечественника, признавал, что субъектом права на местное самоуправление является не государство, а община. Однако ее самоуправление представляет собой осуществление полномочий от имени государства. В процессе реализации властных полномочий на местах органы местного самоуправления, как полагал немецкий правовед, вступают с государством в определенные юридические отношения и действуют от его имени, исполняя административные функции. Поэтому теория Штейна получила название юридической.



Собственно, в оценке юридической теории нет единой точки зрения. Так, профессор В.И. Фадеев в книге «Муниципальное право Российской Федерации» видит в ней разнovidность государственной теории, в то время как Е.С. Шугрина в своей книге «Муниципальное право» выделяет ее в самостоятельную теорию.

Сторонник государственной теории самоуправления русский ученый-государствовед XIX века Н.И. Лазаревский полагал, что местное самоуправление представляет собой «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением».

Марксистское кредо местного самоуправления выразил видный российский ученый первой половины XX века Л.А. Велихов, который трактовал его как «государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения».

Еще один апологет государственной теории немецкий юрист Георг Еллинек считал, что местное самоуправление следует понимать не иначе как «государственное управление посредством лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц».

Как видно, все эти теоретические разработки различаются, главным образом, в оценке природы происхождения муниципальных образований. До сих пор в теории и практике самоуправления нет единообразия во взгляде на самоуправленческий генезис.

Не дает ответа на этот вопрос и Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы в 1985 году. В ней дается такое определение: «Под местным самоуправлением понимается право и действительная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, дей-

ствуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Возникает, однако, вопрос: как следует трактовать понятие «государственные дела» (в другом переводе с английского языка — «публичные дела» или «общественные дела»), и как их отличить от собственных дел общины? Практика самоуправления показывает, что этот вопрос является одним из самых сложных. Теория самоуправления не выработала сколько-нибудь эффективных способов, позволяющих точно отделить местные государственные дела от дел местного самоуправления. Это одна из многочисленных причин, почему каждая страна в развитии местного самоуправления идет своим путем, методом проб и ошибок.

Таким образом, разработчикам Хартии не удалось прояснить суть вопроса, предоставив право различным странам самим решать вопрос, отделено ли местное самоуправление от государства или нет.

Так, две соседние страны Центрально-Азиатского региона — Казахстан и Кыргызстан, — будучи приверженцами Хартии, тем не менее по-разному трактуют даваемую ею формулировку местного самоуправления.

Конституция Республики Казахстан не отделяет местное самоуправление от государственной власти, причисляя местные представительные органы власти — маслихаты — к органам государственной власти, в то время как Конституция Кыргызской Республики четко разграничивает функции государства и местного самоуправления.

А в Республике Узбекистан советы народных депутатов официально сохранили вертикальную соподчиненность и относятся к представительным органам государственной власти на местах. Конституцией установлено, что решения вышестоящих местных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими органами. К органам же самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также махаллах городов, поселков, кишлаков и аулов относятся сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников.

Наряду с общественной и государственной есть ряд других теорий местного самоуправления, таких, как теория социального обслуживания и концепция социал-реформа-



торства. Но все эти теории также различаются по взглядам на природу происхождения местного самоуправления: входит ли оно в систему государственной власти или же существует автономно от государства.

Говоря о природе самоуправления, нельзя не упомянуть о книге А. Черкасова «Сравнительное местное управление: теория и практика», в которой автор утверждает, что рассуждения о том, будто местное самоуправление существует, — не более чем романтическая иллюзия, что имея в виду систему управления территориями, мы можем говорить лишь о местном управлении, поскольку государственная власть и местное самоуправление неотделимы, особенно в период всеобщей инфраструктурной интеграции.

Однако такой подход вряд ли правомерен, ведь государственная власть и местное самоуправление имеют разные источники власти. Если источником государственной власти является весь народ, то источником местного самоуправления являются местные сообщества.

Таким образом, следует признать, что за двухсотлетний период после упомянутого выше выступления Турэ в оценке природы муниципальных корпораций не было особых достижений. И спор о природе местного самоуправления походит на так до сих пор и не разрешенный основной вопрос философии.

### Глава третья

#### ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ МИРА

Известный американский правовед Чарльз Райн начинает свой фундаментальный труд «Законодательство по действиям местного правительства» следующими словами английского королевского историографа Томаса Мадокса: «Тому, кто желает создать корпорации городов и общин надлежащим образом, следует изучить огромное многообразие их форм, и он должен запастись величайшим временем для подготовки... Этот предмет чрезвычайно обширен и сложен».

И здесь нам будет очень непросто группировать со-временные модели местного самоуправления, используемые в различных странах мира, так как среди ученых до сих пор не выработано согласованного взгляда на эту тематику.

В то же время большинство русскоязычных авторов, не смотря на всю пестроту окрасок местного самоуправления, анализируя роль и место территориального самоуправления в системе общественно-государственного устройства, склонно выделять три основные модели местного самоуправления: англосаксонскую, французскую и германскую.

Англосаксонская (британская) модель родилась в Великобритании и получила широкое распространение в таких странах мира, как Соединенные Штаты Америки, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие. Это модель так называемого сильного самоуправления, при которой нет ни специальных государственных чиновников в его органах, ни органов общего государственного надзора на местном уровне, осуществляющих правительственную опеку местного самоуправления.

Каким же образом государство влияет на деятельность органов местного самоуправления? Каждое министерство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии осуществляет ведомственный надзор за тем, как органы местного самоуправления исполняют специфические функции по линии данного министерства. Так, министерство образования следит за соблюдением в школах общеобразовательных стандартов, министерство здравоохранения — стандартов на медицинское обслуживание в муниципальных больницах и т.д.

Главный принцип британского местного самоуправления: в своей деятельности муниципальные органы должны руководствоваться отведенными рамками закона. Иными словами, сильного контроля со стороны государства нет, но органы самоуправления могут делать только то, что им прямо разрешает закон. В Великобритании существуют специальные конституционные акты, такие, как Акт о народном представительстве (1994 год) и Акт о местном самоуправлении (1972 год). В Англии население муниципальных образований избирает представительные органы — советы, возглав-

ляемые мэрами. Для осуществления исполнительной деятельности советы нанимают управляющих.

Другая система местного самоуправления родилась во Франции в конце XVIII — начале XIX веков. Она разделяет государство и местное самоуправление, но устанавливает над последним жесткий государственный контроль.

Парадоксально, но родившийся на волнах Великой французской революции либеральный лозунг «Свобода! Равенство! Братство!» на деле породил один из самых кровавых революционных терроров XVIII века. Из недр этой политической мясорубки вышла одна из самых центристских и консервативных моделей местного самоуправления, основанная на идее единой и неделимой французской нации.

Ее суть заключается в сильном местном государственном контроле за деятельностью выборных органов власти. Во Франции нет понятия «местное самоуправление». Вместо него используются дефиниции «децентрализация» и «муниципальная власть». Сразу же после революции региональная организационная пестрота была заменена унифицированной политико-административной системой, в которой одним из основных территориальных образований стали департаменты. Во главе департаментов стоял префект, сосредоточивший в себе как контрольную государственную власть, так и местную исполнительную власть.

Институт префектов был введен во Франции в 1800 году императором Наполеоном I, стремившимся усилить свою власть на местах посредством корпуса назначаемых центром чиновников. Поэтому иногда французскую модель самоуправления называют еще наполеоновской.

Префекты обладали значительными полномочиями. Они руководили всеми службами департамента, могли отстранять от исполнения полномочий депутатов местного совета, отменять решения самого совета и т.д.

Лишь в 1982 году система жесткого государственного контроля была смягчена. На смену префектам пришли комиссары республики, обладавшие уже меньшей контрольной властью. В отличие от префектов они не являются руководителями департаментов. Главной функцией комиссаров уже не является контроль за законностью решений советов. Комиссары руководят общегосударственной полицией и явля-

ются представителями министерств в департаменте. Тем не менее, значительно расширены полномочия комиссаров в сфере координации деятельности территориальных правительственных подразделений на местах. То есть из преимущественно контролирующих должностных лиц они превратились в чиновников, отвечающих за функционирование территориальных правительственных офисов. Да и права самих коммун — первичных административно-территориальных образований Франции — были значительно расширены. Исполнительную власть во французских департаментах в настоящее время осуществляют мэры, избираемые из членов совета.

Французская модель местного управления характерна для многих стран мира. Она распространена в Европе и действует в таких странах, как Бельгия, Греция, Нидерланды, Испания, Италия, Швеция. Широко представлена эта форма организации местной власти в Латинской Америке, включая Аргентину и в определенный исторический период — Чили и Эквадор, а также в ряде стран африканского континента. Но в последние десятилетия в этих странах наблюдается бурный процесс децентрализации власти, особенно в вопросах управления финансами.

Таким образом, сегодня имеет смысл говорить о тенденции «размытости» различий в национальных моделях местного самоуправления.

Часто среди них выделяют германскую модель. Ее иногда называют смешанной, так как по сути она является симбиозом англосаксонской и французской моделей, сочетая в себе элементы прямого государственного управления и местного самоуправления.

Федеративная Республика Германии имеет многозвенную систему управления, включающую федеральный, земельный, окружной, уездный и местный административно-территориальные уровни.

Влияние государства на процесс местного управления значительно. Для этого в каждой федеральной земле образованы округа (Besirk), возглавляемые назначаемыми правительствами земель президентами, которые наделены широкими государственными полномочиями. Окружные президенты осуществляют правовой (по качеству исполнения

собственных полномочий) и отраслевой (по исполнению делегированных государственных полномочий) надзор за деятельностью муниципалитетов. В их компетенцию также входит управление государственными службами на территории округов. В отличие от Франции, где на уровне департамента существуют как государственные органы власти, так и выборные советы, в Германии на уровне округа функционируют только назначаемые земельными правительствами президиумы во главе с президентом, а также подчиненные им отраслевые ведомства.

Нижестоящим для округа уровнем управления являются уезды (Landkreis), возглавляемые избираемыми населением советами и их главами. Последние выдвигаются на должность уездными советами.

Главы уездов одновременно являются агентами государства и населения, подчиняясь как окружным президентам, так и соответствующим советам. В подчинении у глав уездов находятся уездные государственные отраслевые отделы.

Первичным уровнем управления в Германии являются общины, действующие на принципах местного самоуправления. Причем их деятельность регулируется не федеральным, а земельным законодательством. Поэтому устройство органов самоуправления в разных землях имеет некоторые отличия. Население общины избирает советы, а в некоторых землях — и бургомистров.

Государство осуществляет регулирование деятельности общин: по вопросам исполнения делегированных государственных полномочий муниципалитеты подчиняются ведомствам окружных президентов. Те же общины, которые входят в состав уездов — а таких общин в Германии большинство, — по исполнению госполномочий также подотчетны перед главами уездов и их ведомствами. Некоторые другие общины — в основном, крупные города — сами имеют статус уездов и подотчетны непосредственно окружным органам управления.

В случае, если окружные президенты или главы уездов посчитают, что органы местного самоуправления не исполняют делегированные государственные полномочия либо некачественно осуществляют свои собственные, они вправе

предъявить муниципалитетам соответствующие предписания, которые те обязаны исполнить.

Исследователи системы местного управления отмечают, что к этой так называемой смешанной модели управления можно причислить и систему местной власти в Индии и Японии, где на местах произошло сращивание государственной власти и самоуправления.

Особняком среди систем организации местной власти стоит так называемая интегрированная советская модель, существовавшая до распада Советского Союза и частично сохранившаяся в Китае, Северной Корее, Узбекистане, Беларуси и на Кубе. Суть этой модели заключается в наличии вертикали государственного управления, связывающей воедино все уровни территориального управления, причем в сфере не только исполнительной, но и представительной власти.

Например, в Республике Узбекистан местные органы власти проводят в жизнь законы республики, указы Президента, решения вышестоящих органов государственной власти и руководят деятельностью нижестоящих советов народных депутатов. Причем в конституции этой республики подчеркивается, что решения вышестоящих органов, принятые в пределах предоставленной им компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими органами. Здесь даже используемая терминология — «вышестоящие и нижестоящие органы власти» — говорит об особой иерархической культуре территориального управления, органично встроенного в единый общественно-государственный организм.

Схожая практика власти сохранилась в Республике Беларусь, где в основном законе страны установлено, что решения местных советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами, а решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь. Причем право решать, имеются ли в деятельности местных органов власти несоответствия законодательству, предостав-



ляется не судебным органам, а местным органам власти высшего территориального уровня.

Рассматривая системы муниципальной организации власти, следует отметить, что вышеприведенная классификация местного самоуправления, за исключением описания интегрированной модели, во многом основана на взглядах Л.А. Велихова, которые были изложены в его фундаментальном труде «Основы городского хозяйства». Эта книга, изданная еще в 1928 году, естественно, носит отпечаток ушедшей от нас исторической эпохи, отличавшейся крайней идеологизацией и политизацией в оценках моделей общественно-государственного управления. Учитывая, что с этого времени в мировой практике местного самоуправления произошли значительные перемены, порой коренные, среди зарубежных теоретиков появился и другой взгляд на классификацию моделей самоуправления.

Так, некоторые зарубежные теоретики выделяют три модели территориального управления: децентрализованная система управления в унитарных государствах, децентрализованная система управления в федеративных государствах и наполеоновская модель, уже рассмотренная нами ранее.

Децентрализованная система управления в унитарных государствах отличается унификацией системы местного самоуправления, которая устанавливается, по большей части, на центральном законодательном уровне. К числу унитарных стран с децентрализованной системой управления следует отнести Великобританию, Японию, Польшу, Венгрию, Чехию, Ирландию и др. В направлении к построению такой системы управления движется и Кыргызстан.

Децентрализованная система управления в федеративных странах характеризуется значительным разнообразием организационных форм местного самоуправления. Причем в некоторых странах (США, ФРГ) деятельность органов самоуправления больше регулируется штатным или земельным (провинциальным) законодательством, нежели федеральными законами. На такую форму местного самоуправления перешла и Российская Федерация после распада СССР, покончив с существовавшей ранее интегрированной советской системой самоуправления.

Подобная классификация систем местного самоуправления имеет основательную аргументацию и позволяет рассматривать вопрос в несколько иной плоскости, нежели он исследуется русскоязычными теоретиками муниципально-го права. Так, например, англосаксонская модель сегодня, как это ни странно, в наименьшей степени подходит к самой унитарной по форме государственности Англии, в которой в последние годы наблюдается усиление контроля на местах со стороны правительственных министерств, имеющих в каждом графстве свои представительства. Форма этого контроля разнообразна, зависит от специфики деятельности министерств. Поэтому система местного управления в Великобритании сейчас больше тяготеет к смешанной модели.

Кроме того, устройство местной власти в Соединенном Королевстве достаточно единообразно. Систему самоуправления в этом государстве представляют местные советы, принимающие в границах своей компетенции различные решения. Исполнительные полномочия по реализации этих решений осуществляют специально нанимаемые служащие. Такая система территориального управления практикуется на всей территории королевства.

Тем не менее, в Соединенных Штатах Америки, являющихся федеративным государством и перенимавших в свое время модель самоуправления Англии, система организации местной власти подверглась существенному развитию и диверсификации. В городах США используются самые различные формы местного управления, пестрота которых с трудом поддается описанию.

Значительное разнообразие форм и окрасок самоуправления наблюдается и в Германии. С учетом федеративного устройства этой страны самоуправление здесь осуществляется в разных формах. Так, различают четыре модификации схемы городского самоуправления: магистратная, бургомистерская, бургомистр – городской директор, совет – обер-бургомистр.

Магистратная схема предполагает коллегиальность в принятии решений. Магистрат, состоящий из бургомистра и его заместителей, избирается из числа членов совета.

При бургомистерской форме управления бургомистр яв-



ляется не только председателем совета, но и главой городской управы.

Схема «бургомистр – городской директор» основана на принципе разделения представительной и исполнительной властей. В отличие от бургомистерской формы управления исполнительная власть возлагается не на бургомистра, а на городского директора – главу городской управы.

И, наконец, схема «совет – обер-бургомистр», используемая только в федеральных землях Бавария и Баден-Вюртемберг, предполагает прямые выборы муниципального главы – обер-бургомистра.

Поэтому, рассматривая муниципальную организацию власти в Германии, логично охарактеризовать ее как децентрализованную систему управления в федеративном государстве, что будет точно отражать существующую практику организации местной власти в этой стране.

Если мы будем рассматривать местное самоуправление на уровне городов, то в целом, изучая формы их внутренней самоорганизации, можно выделить три основные схемы городского самоуправления: «совет – мэр», «комиссия», «управляющий».

Некоторые государствоведы различают пять основных видов городского самоуправления. Однако если рассмотреть эти формы более внимательно, то все они представляют собой модификации трех вышеперечисленных основных типов.

В последнее время в мире практикуется межмуниципальная кооперация, иногда называемая метропольной формой. Ее цель – консолидация политических и корпоративных функций первичных органов местного самоуправления, более полноценное решение многих хозяйственных вопросов, требующих совместных действий в различных областях жизнедеятельности – экологии, строительстве дорог и мостов, организации межмуниципальных банков и т. д.

Несмотря на то, что в плане взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления происходит все большее «смягчение» давления «сверху», в способе организации самих муниципальных образований, а равно и их взаимоотношений друг с другом, происходит все большее усложнение форм.

## Основные схемы организации городского самоуправления

| Основные модификации схем  | Высший представительный орган | Глава представительного органа           | Глава исполнительной власти                                    | Примечание                                                               |
|----------------------------|-------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>Схема «совет – мэр»</b> |                               |                                          |                                                                |                                                                          |
| Сильный совет – слабый мэр | Совет                         | Мэр, избираемый из числа членов совета   | Мэр                                                            | Мэр не может налагать вето на решения совета и назначать должностных лиц |
| Слабый совет – сильный мэр | Совет                         | Мэр, избираемый всенародно               | Мэр                                                            | Мэр может налагать вето на решения совета и назначать должностных лиц    |
| <b>Схема «комиссия»</b>    |                               |                                          |                                                                |                                                                          |
| Комиссия                   | Комиссия                      | Главы нет, вопросы решаются коллегиально | Главы нет, члены комиссии возглавляют исполнительные структуры |                                                                          |
| <b>Схема «управляющий»</b> |                               |                                          |                                                                |                                                                          |
| Совет – управляющий        | Совет                         | Мэр                                      | Управляющий, назначаемый советом                               |                                                                          |
| Комиссия – управляющий     | Комиссия                      | Главы нет, вопросы решаются коллегиально | Управляющий, назначаемый комиссией                             |                                                                          |

В Соединенных Штатах Америки и некоторых других странах, помимо основных местных органов власти — совета и мэрии, — существует еще множество других избираемых органов самоуправления, ведающих самыми различными вопросами. Например, школьные советы, комиссии по паркам и заповедникам, комиссии по кладбищам, пожарные округа и многие другие органы управления, действующие на принципах автономии. Большинство из этих советов и комиссий не подчиняются ни центральному, ни провинциальному, ни городским органам власти, так как их состав, как правило, избирается непосредственно населением и подотчетен только ему.

В мировой теории и практике появляются такие понятия, как квазимуниципальные корпорации, двухъярусная система власти. Например, такими квазимуниципальными образованиями, действующими на основе принципов местного самоуправления, являются различные специфические округа, границы которых часто не совпадают с границами традиционных административно-территориальных единиц таких, как области, провинции, графства, округа, города и т.д.

Так, в классической стране с яркой децентрализованной формой управления — Соединенных Штатах Америки — существуют так называемые школьные, водные, санитарные, кладбищенские, парковые и рекреационные округа, центры семейных услуг, в рамках которых население избирает прямым голосованием органы управления. По данным Международной ассоциации менеджеров городов, в этой стране функционирует более 16,5 тыс. школьных округов и более 33,1 тыс. других специальных округов. Причем в течение последних десятилетий их число постоянно увеличивается.

Все это свидетельствует о непрекращающемся развитии форм местного самоуправления, поиске оптимальных вариантов устройства местной власти. Так, в период с 1965 по 1977 год существенное изменение претерпели муниципальные корпорации в Федеративной Республике Германии; в 1976–1984 годах была проведена реформа местного самоуправления в Португалии; в 1948 году — в Италии, когда в стране были образованы области; в 1978 году — в Испании; в 1984–1986 годах — в Греции; в 1984–1985 годах — в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии;

в 1970–1980 годах — в Королевстве Бельгии; серьезная реформа местного самоуправления была проведена в 1982 году во Франции.

Все это порождает еще большее количество модификаций местного самоуправления. Недаром Чарльз Райн применительно к американской системе самоуправления говорит, что границы и статус муниципальных корпораций достигли такого умудренного уровня, что он с трудом поддается пониманию.

## Глава четвертая

### ПОНЯТИЕ О МУНИЦИПАЛИТЕ

Основным понятием в местном самоуправлении является дефиниция муниципалитета. Часто само самоуправление называют муниципальным управлением. В предыдущих главах уже говорилось о происхождении этого слова, его истории и развитии традиций муниципального управления.

Слово «муниципалитет» имеет несколько основных толкований:

1) Орган самоуправления первичного территориального уровня (города, поселка, села и др.), сформированный самим населением территории путем свободных выборов для осуществления управления делами местного значения. Муниципалитеты, как правило, имеют представительный и исполнительный органы. Представительные органы вырабатывают стратегию развития населенного пункта и иных территорий, принимают для этого соответствующие решения, имеющие законодательную силу на данной территории, определяют направления расходования финансовых средств, контролируют деятельность исполнительных органов.

2) Административно-территориальное образование первичного (нижнего) территориального уровня, в границах которого осуществляется самоуправление.

3) Здание, в котором располагаются органы самоуправления.

Для нас в данном случае интерес представляет первое значение этого слова, так как мы рассматриваем систему

организации власти, сформированную на принципах местного самоуправления.

Самое главное, что отличает муниципалитет от других структур местной власти, это его управленческая автономия. Муниципалитеты представляют собой самостоятельно функционирующие организмы с хорошо сбалансированной внутренней системой управления, созданной на принципах сдержек и противовесов, при которых единоначалие исполнительной власти уравновешивается контролем со стороны местных сообществ. Этот контроль осуществляется как в форме представительной, так и непосредственной демократии.

Муниципалитет самостоятельно способен решать значительную часть вопросов местного значения, обладая для этого всеми необходимыми полномочиями. Причем за выполнение этих полномочий муниципалитеты ответственны, главным образом, не перед государством, а перед населением. Это отличает их от государственных структур местной власти, подотчетной, в первую очередь, вышестоящим звеньям правительственных органов.

Как управленческая структура муниципалитет представляет собой систему органов власти, главную роль среди которых играют выборный орган или круг избираемых лиц. Наиболее распространенным выборным органом самоуправления являются советы. Депутаты совета избираются непосредственно населением и выражают интересы населения.

Совет принимает решения, исполнение которых обязательно на данной территории. Эти решения имеют силу местных законов.

Часто в структуре представительных органов образуются комитеты и подкомитеты, которые являются органами предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на заседания совета, а также ответственны за выполнение решений советов. При системе «сильный совет — слабый мэр» власть комитетов значительна.

Иногда в структуре советов образуются «малый совет» или правление, которые более детально работают над решением вопросов местного значения, поскольку, как правило, советы не функционируют на постоянной основе, лишь периодически собираясь на свои заседания.

В некоторых муниципалитетах также создаются исполнительные советы (комитеты, комиссии), члены которых возглавляют службы и отделы города или другой муниципальной единицы.

Характер вопросов, рассматриваемых советами, разнообразен. Зачастую он охватывает всю сферу жизнедеятельности населенных пунктов.

Муниципальные советы на правах народных избранников формулируют политику развития территории, утверждают программы местного развития, контролируют деятельность исполнительных органов и должностных лиц, заслушивают их отчеты. Они устанавливают (либо вводят) местные налоги и сборы, утверждают местный бюджет, самостоятельно определяют его структуру, заслушивают отчеты исполнительных органов о выполнении этого бюджета.

Важной prerogative местных советов является учреждение и формирование муниципальных отделов и служб. Во многих странах мира количество этих служб, специфика их деятельности и численный состав устанавливаются самими представительными муниципальными органами. В странах с хорошо развитым децентрализованным управлением распространена практика кадровых назначений руководителей городских служб и отделов самими советами без вмешательства государства. Такой подход дает советам широкие возможности для контроля деятельности этих подразделений, позволяет оперативно решать вопросы повышения эффективности управления с учетом местных условий.

Некоторые отличия в системе кадровых назначений есть в системе «сильный мэр — слабый совет», где кадровые назначения, как правило, делает мэр.

В целом при муниципальной системе организации власти органы самоуправления обладают финансово-экономической базой, достаточной для выполнения своих полномочий.

Такой широкий объем полномочий муниципалитетов характерен для стран развитой демократии. Хотя в некоторых государствах степень свободы муниципальных органов власти различна.

Например, во Франции до 1982 года назначаемые цент-



ральным правительством префекты — главы департаментов — могли отменять за незаконностью решения местных советов.

В некоторых других государствах губернаторы могут приостанавливать действие решения совета до судебного разрешения вопроса или же только возбуждать дело в суде об отмене решений советов.

В населенных пунктах, в которых используется схема «слабый совет — сильный мэр», последний может налагать вето на решения совета. Впрочем, в демократических странах нашего времени эта практика используется довольно ограниченно, так как исполнительные органы власти находятся в постоянном контакте с представительными органами самоуправления и спорные вопросы решают совместно.

Вообще в современном мире наблюдается процесс усиления децентрализации, что наглядно видно на примере многих латиноамериканских стран. Причем здесь большая власть переходит не к конкретным должностным лицам, не к лицам исполнительной власти, а к представительным органам самоуправления — муниципальным советам.

## РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

### РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

## Глава пятая

### ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Пожалуй, трудно найти в Кыргызстане человека, который бы с детства не был знаком с такими понятиями, как ашар, курултай, совет аксакалов. Кыргызам эти формы известны с глубокой древности, так как они представляют собой способы самоорганизации кыргызской общины для решения важнейших вопросов коллективного бытия.

Эпос «Манас» донес до нас свидетельства о древних формах общинного самоуправления, характерных для родоплеменного строя, основой которого была большая патриархальная семья.

Такая семья жила по неписанным правилам общежития, руководствовалась в своей деятельности глубоко коллективными началами. Управление в ней осуществляли родовые старейшины. В их функции входило решение узловых для племени вопросов — порядка и маршрутов перекочевков, избрания военных вождей, общинного правосудия, переговоров с другими племенами. Совет аксакалов, действовавший на принципах коллективного начала, пользовался неизменным почетом и уважением во всем роде, а его решения исполнялись беспрекословно.

Отношения между племенами также строились на демократических принципах, путем равного представительства. В «Манасе» дается развернутое описание того, как избирался общий предводитель для воинских походов. Нередко в решении таких вопросов принимали участие не только аксакалы, именитые батыры, но и весь народ. Сам Манас был избран предводителем на совете аксакалов.

Развитие феодальных отношений, введение частной соб-

ственности на земельные угодья, распад большой патриархальной семьи на семейно-родственные группы не уничтожили этих форм коллективного общежития.

До наших дней сохранилась одна из самых благородных форм коллективной взаимопомощи — ашар, когда члены общины приходят друг другу на помощь. Таким путем испокон веков решались многие проблемы, которые не под силу решить одному человеку. В число их входили устройство похорон, возведение глинобитных стен и кровли домов и многое другое. Нередко таким способом выполнялись трудоемкие длительные работы — изготовление войлока и войлочных ковров.

До сих пор одним из самых позорных слов среди кыргызов считается слово «сирота». Святой долг родственников — взять потерявшего родителей ребенка к себе в дом и обеспечить его воспитание наравне со своими собственными детьми. Это также одно из проявлений общинных правил.

Присоединение в конце XIX века к России вовлекло кыргызский народ в другие формы общественно-государственного уклада. Но проявления национальной демократии не были утрачены и не потеряли своего значения. Пройдя сквозь все времена, они послужили прочной основой для формирования современного кыргызского самоуправления.

Семиреченская область, куда в конце XIX века входили земли Кыргызстана, имела трехуровневое административно-территориальное деление, состоя из уездов, подразделявшихся на волости, в свою очередь делившиеся на аилные сообщества.

Система управления в тот период имела своеобразные особенности. В целом государственное управление в Кыргызстане в период с 60-х годов XIX века до 1917 года было построено по принципам военно-народного управления, сочетая в себе черты полицейского государства и народной демократии с сохранением национальных управленческих и культурных традиций.

Так, политическая власть находилась в руках военной администрации в лице генерал-губернатора и его канцелярии, а вопросы местного значения, имевшие, в основном, хозяйственный характер, решались на началах местного самоуправления. Причем власть местного самоуправления

была выборной — население само избирало своих местных управителей. Таким образом, люди избирали себе манапов, аксакалов, биев и казиев. }

Местное управление различалось для оседлого и кочевого населения. Для оседлого населения власть строилась в форме аксакальства. Такие аксакальства образовывались из представителей нескольких селений. Села российских и украинских переселенцев составляли отдельные местные сообщества. Для кочевого населения избирались айыльные старшины.

Распорядительная власть в волости находилась в руках волостного управителя (болуша). В полномочия волостных начальников входило решение земельных вопросов, подбор народных судей, так как ряд правонарушений, не носивших политического характера, разбирались народными судами — биев и казиев. Народные суды действовали исключительно для кыргызского населения, и главным основанием при решении дел были народные обычаи и шариат. В таком народном суде дела нередко разрешались примирением сторон.

[Характерной чертой дореволюционного кыргызского самоуправления являлась выборность должностных лиц. Волостные управители, сельские и айыльные старшины избирались на три года. В то же время выборы осуществлялись не прямым, а косвенным путем — выборщиками от населения. Старшины избирались на сельском сходе, волостные управители — на волостном съезде. В целом даже наличие высшестоящих силовых структур в лице уездного управителя и генерал-губернатора не подменяло собой системы кыргызского местного самоуправления, которое сохраняло в себе древние самоуправленческие традиции кыргызов.

Недаром в своем выступлении на совещании глав местного самоуправления Кыргызской Республики 23 ноября 1994 года глава государства А. Акаев сказал: «По моему глубокому убеждению, национальное возрождение кыргызов, которое названо в Конституции в качестве одной из важнейших целей, стоящих перед народом Кыргызстана, включает в себя в качестве неотъемлемой и первостепенной задачи бережное отношение к опыту наших предков в области самоорганизации общественной жизни».

## Глава шестая

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КИРГИЗСКОЙ ССР

После присоединения в конце XIX века к России, активно осуществлявшей земскую реформу и проводившей в Кыргызстане политику создания системы управления, основанной на принципе сохранения местных самобытных самоуправленческих традиций, кыргызскому народу, казалось бы, был уготован путь активного развития местного самоуправления с характерными национальными чертами народной демократии.

Однако октябрьская революция 1917 года установила на территории бывшей Российской империи иные принципы организации представительной власти. Земские и городские органы самоуправления какое-то время еще существовали, соседствуя с набирающими мощь советами народных депутатов. В декабре 1917 года в России был даже образован наркомат местного самоуправления. Однако уже в марте следующего года он был упразднен.

Диктатура пролетариата вела активную работу по свертыванию старой системы самоуправления. Уже в феврале 1918 года решением наркомата внутренних дел России земские и городские органы самоуправления были ликвидированы, как органы, якобы ведущие подрывную деятельность против советской власти. На этом реальное самоуправление в стране кончилось.

Наступила эра так называемого демократического централизма, одним из принципов которого было строгое подчинение низших звеньев управления высшим. В 1918 году уже была создана единая система советов депутатов. Она представляла собой иерархическую пирамиду власти, включающую в себя областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды советов, а также избираемые ими исполнительные комитеты, городские и сельские советы. Система советов представляла собой централизованную государственную власть.

К 1924 году — году образования Кара-Киргизской автономной области — эта система уже была достаточно окреп-



шей, и новое административно-территориальное образование приняло ее автоматически.

Несмотря на эволюцию государственного статуса Киргизии (с 1925 года — Киргизская автономная область, с 1926-го — Киргизская автономная социалистическая республика, а с 1936 года — Киргизская Советская Социалистическая Республика), система ее представительных органов не претерпела существенных изменений. Городские и сельские советы избирались населением непосредственно, затем они образовывали из числа своих представителей съезды советов других, более высоких территориальных уровней, которые избирали свои исполнительные комитеты.

Лишь Конституция СССР 1936 года частично изменила эту схему. Съезды советов были упразднены. С 1937 года в Киргизской ССР, равно как и в других союзных республиках, местные советы стали формироваться путем прямых выборов.

Но ни верховные, ни местные советы реальными хозяевами в стране не являлись. Представительные органы государственной власти СССР составляли часть единой партийно-государственной системы. Без ведома Коммунистической партии Советского Союза советы не принимали ни одного сколько-нибудь значительного решения, включая пятилетние планы социально-экономического развития страны, являвшиеся основой хозяйственного планирования.

Коммунистическая партия давала строгие ориентиры, реализуемые в решениях советов всех территориальных уровней — от верховных до местных. Надзору способствовали не только территориальные органы компартии, но и ее основа — первичные партийные организации, которыми было пронизано советское общество.

Таким образом, Верховный Совет СССР и верховные советы союзных республик, в том числе и Киргизии, не являлись фактическими хозяевами в стране.

Еще меньше имели власти местные советы, опекаемые как верховными советами, так и территориальными партийными органами власти. Верховные советы республик «спускали» свои решения местным советам, требуя от них буквального исполнения и устанавливая над ними контроль. Более того, местные советы, не являясь постоянно действующими органами, фактически управлялись своими испол-

нительными комитетами. Формально исполкомы образовывались для реализации решений советов, однако на деле именно они играли ключевую роль в исполнении решений представительной власти.

Наиболее важные вопросы общественно-хозяйственной жизни территории выносились на сессии советов. На время сессий избирались председатель и секретарь, которые обеспечивали ведение сессии. Но как подготовка проектов, так и их реализации возлагались на исполкомы. То есть сессия являлась формальным актом.

Учитывая строение общественно-государственной машины СССР, местные советы в своей деятельности прежде всего руководствовались общегосударственными интересами. Существовавшая система наказов избирателей, которые давались кандидатам в депутаты в период выборной кампании, вносила некоторые коррективы в планы экономического и социального развития и местные бюджеты. Существенного влияния на общественно-хозяйственную жизнь эти наказы, однако, не оказывали.

Следовательно, реального местного самоуправления в Киргизской ССР, равно как и в других республиках Советского Союза, не было.

Эта система представительных органов государственной власти как нельзя лучше вписывалась в единый механизм централизованного управления страной. В результате она оказалась долгожителем и просуществовала более полувека.

Процессы нарождающейся демократии, начавшиеся в СССР во второй половине восьмидесятых годов, потребовали изменения в организации деятельности формально главных органов власти в стране — Верховного и местных советов.

Так, для усиления роли местных советов в общественно-хозяйственной жизни территорий были образованы президиумы местных советов и введены должности их председателей. Однако такое решение заложило глубокие внутренние противоречия в отношении между президиумами и исполкомами, породило череду бесконечных конфликтов.

С течением времени становилась очевидной необходимость в коренном изменении всей системы представительной власти. Но это требовало избавления советов от опеки Коммунистической партии. И необходимые условия появи-

лись. Власть КПСС все более слабела, верховные советы СССР и союзных республик все более набирали вес. Крепла и политическая власть местных советов.

Революционным шагом в ликвидации эры крепостной зависимости местных советов стало принятие Верховным Советом СССР Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Это поворотное в истории местного самоуправления событие состоялось 9 апреля 1990 года.

В чем состояло его значение для усиления территориальной автономии?

Закон установил основное правило в организации местного самоуправления, предоставив местным советам право на решение вопросов местного значения во всей их полноте. Закон также наделил их для этого необходимыми полномочиями. Кроме того, Закон впервые в стране ввел понятие коммунальной собственности, создав тем самым не только организационно-правовые, но и материально-технические предпосылки для обеспечения своей деятельности.

Следуя существующей практике, тогда еще не суверенный Кыргызстан решением своего Верховного Совета принял Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», в котором использовал все основные положения союзного Закона.

Однако продекларированные принципы, многие из которых в Законе имели паллиативную окраску, еще нужно было реализовывать. Этому отнюдь не способствовал начавшийся распад межрегиональных хозяйственных связей, повлекший за собой резкое ухудшение экономической ситуации в стране.

Молниеносно реформировать систему советов и поднять эти органы на уровень стандартов мировых демократических институтов власти не удалось.

## Глава седьмая

### КРАТКАЯ ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

31 августа 1991 года стало историческим днем в жизни кыргызского народа. На современной политической карте мира появилось новое государство, пополнившее когорту стран, выбравших демократический путь развития.

Казалось, возрождение государственности породит радикальную политическую эйфорию, быструю модернизацию всех областей жизнедеятельности общества, в том числе и правовую. Тем не менее, Кыргызстан стал правопреемником всех принятых до провозглашения независимости правовых актов. В их числе был и Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятый еще 19 апреля 1991 года, предусматривающий полную передачу власти на местах представительным органам самоуправления — советам.

Однако вскоре политическое руководство республики пришло к выводу о необходимости серьезного изменения ряда ключевых положений этого закона для того, чтобы привести его в соответствие с реалиями быстротекущих социально-политических и экономических процессов, вызванных отказом от старой централизованной системы управления. Поэтому в новой редакции от 4 марта 1992 года он уже назывался Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан».

В определенной степени это было откатом назад: хотя, казалось бы, реформа местного самоуправления стремительно ворвалась в нашу практику управления, но внесенные поправки привели к существенному ограничению прав органов местного самоуправления.

Произшедшая кардинальная ревизия этого законодательного акта фактически привела к «замораживанию» реформы на целое пятилетие. Закон в новой редакции забирал исполнительную власть от местных советов и передавал ее новой системе государственных органов — местным государственным администрациям, включавшим в себя област-

ные, районные и городские государственные администрации.

В чем же была необходимость отказа от кардинальной реформы местного самоуправления на начальном этапе становления кыргызской государственности?

Довольно сложно дать однозначную трактовку этого политического решения. Одни исследователи местного самоуправления говорят, что введение института местных государственных администраций с одновременным ограничением сферы местного самоуправления было жизненно необходимым для молодой Кыргызской Республики с неустоявшейся системой политической власти.

Главная причина этого усматривалась в том, что, действуя на принципах коллегиальности, местные советы не могли сконцентрироваться на принятии эффективных решений в условиях социально-экономической реформы, разработать и реализовать программы переориентации территориального управления на новые принципы хозяйствования, выработать надежную систему социальной защиты населения.

Кроме того, многолетняя практика опеки коммунистической партии над советами лишила эти органы инициативности, не давала возможности приобрести опыт самостоятельной деятельности. В результате, получив власть, они не смогли ее достойно реализовать. По этой причине понадобилось создание органа, который был бы в состоянии взять на себя всю полноту ответственности за решение вопросов местного значения на принципе единоначалия.

Другие теоретики утверждают, что замедление реформы было связано с боязнью центральных государственных органов власти потерять контроль за ситуацией на местах, а это в период неокрепшей государственности могло привести к возникновению центробежных тенденций и регионалистических настроений по примеру бывших республик некогда единого СССР.

Третьи говорят, что местное самоуправление в том виде не отвечало современным требованиям, предъявляемым к местному народовластию. В частности, в практику муниципального управления не были внедрены так называемые «институты повседневной демократии», обеспечивающие

прямой контроль со стороны населения за деятельностью муниципальных органов власти, а для населения самоуправление ограничивалось периодическим участием в выборах своих депутатов.

А ведь местное самоуправление должно обеспечивать неразрывную связь местных сообществ с формируемыми ими на демократической основе органами власти и устанавливать над последними эффективный контроль. Для этого требуется длительное время, необходимое для повышения самосознания членов местных сообществ, формирования у них четкой гражданской позиции и на этой основе создания простых и понятных всем процедур и механизмов участия населения в местном самоуправлении, которое должно осуществляться не только от имени населения, но и самим населением. При отсутствии такого демократического контроля было просто опасно разрушать вертикаль государственного управления.

Поэтому с 1992 года в Кыргызской Республике на местном уровне стали действовать сразу два органа — местные кенешы и местные государственные администрации.

Осуществив такое организационное преобразование системы территориального управления, Кыргызстан отошел от стратегии развития в направлении построения англосаксонской модели местного самоуправления и влился в когорту стран с французской моделью децентрализованного территориального управления, предполагающей наличие на местах назначаемого центральным правительством государственного чиновника, осуществляющего исполнительную власть от лица государства.

На этом реформа местного самоуправления в Кыргызстане приостановилась на два с половиной года. На ее активизацию не повлияло даже то обстоятельство, что в принятой 5 мая 1993 года Конституции Кыргызской Республики местному самоуправлению было дано конституционное закрепление.

Конституция страны подчеркивала исключительное право местных кенешей утверждать и контролировать программы социально-экономического развития территорий и социальной защиты населения, утверждать местный бюджет и отчет о его выполнении, выражать большинством в две трети



от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы.

В Конституции закреплялось и право местных кенешей в пределах своих полномочий принимать обязательные для исполнения на данной территории акты. А в первоначальной редакции Конституции говорилось даже о том, что государственная власть основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления, что теоретически предполагало невмешательство государства в дела местного самоуправления. Однако это положение Конституции осталось лишь декларацией, так как законодательно не было четко определено, какие вопросы должны входить в сферу компетенции местного самоуправления, а какие – государства. Тем более, что на местах параллельно действовали сразу два института власти – представительная и исполнительная.

В ситуации, когда формально нормотворческую функцию осуществляли местные кенешы, но важнейшие решения по вопросам местного значения (такие, как проекты постановлений по местному бюджету и программы социально-экономического развития территории) готовились местными государственными администрациями, вообще сложно было говорить о том, что же такое местное самоуправление.

Фактически такая двойственная модель мало чем отличалась от старой советской системы управления с ее централизованным подходом к решению территориальных проблем. В период бурного развития демократических процессов такое положение вещей порождало диссонанс между общественными настроениями и практикой организации местной власти.

Постепенно в республике нарастало общественное понимание необходимости изменений в этой сфере. Усиление реформаторских настроений по времени совпало с принятием 29 октября 1993 года Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества».

К этому времени в республике сложилась непростая ситуация в системе местного управления. В наследство от со-

ветской империи Кыргызстану досталась громоздкая система местных представительных органов, включающих в себя более 20 тысяч депутатов местных кенешей. Другими словами, на каждые две сотни граждан приходилось по одному народному избраннику!

Естественно, такое положение не способствовало эффективной депутатской деятельности, повышению уровня ответственности депутатов, а в итоге не было оптимального управления территориями, улучшения социально-экономического положения в стране и повышения благосостояния ее жителей.

Другой вопрос касался двойственности системы власти. Местные кенешы, не обладая подведомственными структурами, фактически не имели на территории реальной власти. Их полномочия заканчивались принятием постановлений. Местные же государственные администрации, напротив, эту власть в себе сосредоточивали. И в результате неформально «подминали» под себя кенешы, становясь фактическим хозяином территории.

Такой подход к организации местной власти не давал возможности развивать реальное местное самоуправление, осуществлять реорганизацию управления территориями по принципу муниципалитета.

Не был решен и один из узловых вопросов самоуправления: кто должен стать владельцем коммунальной собственности, управлять ею и отвечать за ее состояние? В период тотального разгосударствления собственности этот вопрос был крайне актуален.

Но самой сложной была ситуация с организацией власти в сельской местности. К 1994 году фактически все колхозы и совхозы, за счет которых содержалась социальная инфраструктура села, распались. Сельские и поселковые кенешы, которые и раньше не имели особой власти, теперь окончательно распались в своем бессилии. Созданные же в 1994 году сельские комитеты занимались исключительно выделением земельных долей крестьянам.

В результате такого безвластия сельские школы, больницы, клубы, библиотеки и другие объекты социальной инфраструктуры приходили в негодность, их инвентарь подвергался хищению. Это, в свою очередь, не способствовало



снижению урбанизации и возвращению сельчан в родные пенаты.

Словом, реформа местного самоуправления нуждалась в большей системности.

Фактически после принятия Конституции и закрепления в ней принципа разделения государственной власти и местного самоуправления стало ясно, что Кыргызстану придется решать ту же задачу, которая стояла перед республикой еще в 1991 году. То есть перевести управление населенными пунктами на принципы реального местного самоуправления, создав для этого необходимые организационно-правовые, экономические и финансово-бюджетные условия.

Все это, а также ряд других причин обусловили то, что в 1994 году по инициативе главы государства была образована комиссия по реформе местного самоуправления. Перед комиссией стояла сложная и масштабная задача – разработать оптимальную систему организации органов местного самоуправления, выработать механизм реализации реформы.

Учитывая, что этот вопрос затрагивает интересы всех граждан республики, было организовано его широкое обсуждение. Практически обсуждение моделей местного самоуправления шло по всей системе местных органов власти. С мест шли самые разнообразные замечания и предложения.

Итогом работы комиссии стало известное Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, которое было утверждено Указом Президента республики от 22 сентября 1994 года № 246. Этот правовой акт сыграл важную роль в придании реформе народолюбивости на местах большей системности и осмысленности, определил субъект права на местное самоуправление. Впервые в республике было дано определение местного сообщества, которое является единственным источником местного самоуправления, осуществляемого через систему местных кеңешей и других органов, формируемых самим населением территории.

К сожалению, комиссия не ставила своей задачей ревизию существующего Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и разработку но-

вого прогрессивного базового закона о местном самоуправлении, а ограничилась лишь разработкой названного Положения.

В результате проблема модернизации главного, после Конституции, законодательного акта, регулирующего вопросы организации местного самоуправления, была не решена, а всего лишь отодвинута на более поздние сроки. И с этого момента все отчетливее стали обозначаться противоречия между практическими действиями по реформе местного самоуправления и базовым Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который с каждым новым реформаторским шагом все менее отвечал реальным переменам в системе организации местной власти.

Тем не менее, Положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» стало первым концептуальным правовым документом, обозначившим пути реформирования местного самоуправления на ближайшие несколько лет. В нем впервые были сформулированы основные принципы местного самоуправления: самообеспечение, самофинансирование, саморегулирование. Эти принципы точно совпадают с основными видами автономии (политической, административной и финансовой), являющимися неотъемлемыми признаками муниципалитетов в странах с децентрализованной системой местного управления.

Принципиально иную трактовку в Положении получило и понятие коммунальной собственности. Так, если в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» коммунальная собственность понималась как часть государственной собственности, составляющей основу местного хозяйства, а управление ею возлагалось на местные кеңешы и местные государственные администрации, то в Положении коммунальная собственность уже трактовалась как имущество, находящееся на праве собственности у местного сообщества и объединения местных сообществ в соответствии с законодательством.

Согласно Положению, в коммунальной собственности могло находиться все имущество, необходимое для обеспечения жизнедеятельности местных сообществ, а право рас-

поряжения и управления им возлагалось на органы местного самоуправления.

Еще одним новшеством в системе самоуправления стало толкование районов и областей как территориальных объединений местных сообществ.

Однако, провозгласив основные концептуальные постулаты местного самоуправления в Кыргызстане, Положение не задавало механизма реализации реформы, для чего требовалась разработка целой системы нормативных правовых актов на самом высоком государственном уровне, а также внесение изменений в Конституцию, которая четко устанавливала, что исполнительную власть в городах осуществляет местная государственная администрация. Поэтому реформа местного самоуправления не обещала быть легкой и быстрой.

Принимая во внимание трудоемкость и очевидность продолжительности ее реализации, было решено проводить реформу в два основных этапа. Первый этап — реформа местного самоуправления на уровне сел, поселков и городов; второй, заключительный — реформа на уровне районов и областей. Параллельно предполагалось упорядочить систему организации местных кеңешей.

Начальным шагом реформы стало численное изменение структуры местных представительных органов власти. На основании положений «О выборах депутатов местных кеңешей первичного уровня Кыргызской Республики» и «О выборах в районные и областные кеңеши Кыргызской Республики», утвержденных указами главы государства, количество народных избранников в органах местного самоуправления всех территориальных уровней в целом по стране было сокращено втрое. Это должно было повысить ответственность каждого депутата за принимаемые решения, поднять эффективность деятельности местных кеңешей, заложить фундамент под дальнейшее проведение реформы.

К сожалению, реформирование местных кеңешей было ограничено лишь пересмотром их численного состава и, не коснувшись роли и места представительных органов местного самоуправления в осуществлении управления, было осуществлено поверхностно.

Вообще следует признать, что реформирование местных

органов власти в направлении создания сбалансированных управленческих единиц с механизмом саморегулирования и самоконтроля затянулось, во многом благодаря слабому вниманию к местным представительным органам, которые до сих пор находятся на вторых ролях в решении вопросов местного значения и осуществлении демократического противовеса исполнительной власти. Поэтому вопрос о дальнейшей демократизации местного самоуправления в республике по-прежнему остается актуальным и ведутся постоянные поиски новых форм повышения роли местных сообществ в принятии важнейших решений местного значения.

Следующим этапом реформы стало учреждение местного самоуправления в двух крупнейших городах страны — Бишкеке и Оше. Выбор на эти города пал не случайно. Они не только являются крупнейшими населенными пунктами республики, но и городами-символами. Бишкек — столица республики, ее политический, экономический и культурный центр, творческая лаборатория всех начинаний. Ош — одно из древнейших поселений не только Центральной Азии, но и мира, история его насчитывает 3000 лет. С учетом этих и ряда других факторов и было принято решение в числе первых перевести на самоуправление именно эти города с тем, чтобы в последующем можно было перенести полученный опыт на всю республику.

Таким образом, 5 февраля 1995 года впервые в республике, а также в Средней Азии состоялись прямые выборы мэров этих городов.

Значение этого эксперимента трактуется неоднозначно. Так, в Оше в результате выборов город так и не обрел всенародно избранного мэра. И Указом Президента Кыргызской Республики введение местного самоуправления в Оше, образование мэрии в качестве исполнительно-распорядительного органа было отложено.

Более удачным оказался эксперимент в столице республики. За короткий срок новообразованный орган — мэрия — смог взять на себя всю полноту власти в городе и ответственность за нее. Впервые в республике появилась коммунальная собственность. Больше самостоятельности получил Бишкекский городской кеңеш в определении направлений

использования бюджетных средств. Да и сами горожане почувствовали себя в ином качестве.

Тем не менее, организацию местного самоуправления в городе, только начинавшем свой путь в освоении принципиально иной практики управления системой городского хозяйства, пока трудно было назвать совершенной.

Выступая на I сходе жителей города Бишкека 5 июля 1995 года, Президент Кыргызской Республики Аскар Акаев поставил горожанам такую задачу: «Городская жизнь не может и не должна сосредоточиться в управлениях и отделах мэрии, как во времена государственного управления. Ведь мы пошли на самоуправление именно потому, что оно, в отличие от госструктуры, сильно самоорганизацией и саморегулированием на местах, инициативой территориальных органов общественного самоуправления и самих жителей. Исходя из этого постулата, руководству города необходимо всячески стимулировать развитие местного самоуправления, включая в него всех жителей и их семьи, создавая объединения граждан типа общины. Именно на уровне общины член городского сообщества должен быть защищен физически, экономически, экологически и т. д., гарантирован от всевозможных бытовых неурядиц».

Учитывая, что такая система в городе только начала формироваться в качестве эксперимента, перевод на местное самоуправление других городов на некоторое время был отложен.

Затянулся перевод на местное самоуправление и сельских населенных пунктов.

Главной причиной «пробуксовки» реформы являлось то, что комиссия по реформе местного самоуправления не была постоянно действующим органом. Заложив концептуальные основы местного самоуправления, она не смогла задать действенный механизм их реализации в жизнь. Для этого была необходима каждодневная, кропотливая работа. Практически этим было заниматься некому. Поэтому требовалось образование специальной структуры на высшем государственном уровне, занимающейся вопросами местного самоуправления.

Не предпринималось серьезных шагов и в сфере управления муниципальными финансами, которые по-прежнему

формировались по методике централизованной плановой экономики.

Еще одной причиной замедления реформы самоуправления являлось отсутствие конституционного закрепления понятия коммунальной собственности. Положение об основах организации местного самоуправления, давшее новое толкование коммунальной собственности, вступило в неразрешимое противоречие с действующим Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Главный вопрос об экономической основе местного самоуправления остался нерешенным.

Лишь по итогам всенародного референдума, состоявшегося 10 февраля 1996 года, в Конституцию республики были внесены поправки, одна из которых предоставляла органам местного самоуправления право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью.

В Конституцию была также введена статья, которая гласит, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, для осуществления которых органам местного самоуправления должны передаваться необходимые финансовые и иные средства.

Кроме того, в марте того же года в структуре Администрации Президента Кыргызской Республики появился отдел, ведающий вопросами местного самоуправления.

Таким образом, начало 1996 года ознаменовалось не только конституционным усилением системы местного самоуправления, но и учреждением специального органа, призванного проводить реформу на профессиональном уровне. В итоге уже 20 марта 1996 года Президент республики подписал Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления».

Анализируя значение этого акта, можно выделить два главных момента: с одной стороны, усиливалась государственная власть, а с другой — не менее важные права предоставлялись органам местного самоуправления. То есть обеспечивался принцип баланса интересов государства и местного самоуправления. В чем это было выражено?



Указ предоставил главе областной государственной администрации право обеспечивать соблюдение законов, продекларированное в статье 12 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

В пункте 1 Указа главам областных государственных администраций был придан статус губернаторов, а в пункте 3 губернаторам областей и мэру Бишкека предоставлено право «устанавливать на вверенной территории государственный контроль за выполнением органами исполнительной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности законов, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, а в случаях их нарушения приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих органов до принятия ими необходимых мер, устраняющих допущенные нарушения».

Сегодня это право приостановки решений территориальных представительных органов вызывает неоднозначную оценку, так как Конституция республики дает местным кенешам право принимать решения, обязательные для исполнения на данной территории, и устанавливает лишь один случай отмены таких решений Конституционным судом — если они противоречат Конституции.

С другой стороны, Указ в определенной степени расширил и полномочия председателей местных кенешей, наделив их правом разработки и осуществления целевой программы внедрения принципов местного самоуправления на территории, формирования коммунальной собственности местных сообществ, развития экономической и финансовой основы местного самоуправления, социальной инфраструктуры населенных пунктов, проведения совместно с местными органами государственной власти паспортизации объектов социальной инфраструктуры населенных пунктов, земель, пастбищ и других угодий; привлекать методом ашара население территории, а также ресурсы предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности для проведения восстановительных работ в лесном, водном и дорожном хозяйствах местного значения и объектах социальной инфра-

структуры населенных пунктов, организовывать совместно с правоохранительными органами на местах суды аңскалов, дежурства отрядов и групп по охране общественного порядка, сформированных самими жителями на сходах и собраниях, и т.д.

Но самое главное, Указ решил вопрос организации власти в сельских населенных пунктах: функцию организатора жизнедеятельности местных сообществ села взяли на себя исполнительно-распорядительные органы при сельских и поселковых кенешах — сельские управы (айыл окмоту). Всего по республике было образовано 455 сельских муниципалитетов (айыл окмоту). Сегодня таких органов в республике насчитывается 465.

Было установлено, что по вопросам организации местного самоуправления глава айыл окмоту подотчетен председателю районного (городского) кенеша, а по делегированным государственным полномочиям — главе районной (городской) государственной администрации.

В лице айыл окмоту на селе появился организатор общественно-хозяйственной жизни, каждодневно занимающийся решением насущных проблем сельчан.

В целом за два прошедших года после утверждения Положения об основах организации местного самоуправления в республике удалось сделать ряд принципиальных шагов. Была сформирована конституционная основа для реформы. Впервые в высшем законе государства появилось понятие коммунальной собственности. Осуществлены основные организационные преобразования власти на уровне сел и поселков, что дало возможность осуществлять дальнейшее развитие сельского самоуправления. Введено в практику делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Понятие делегированных государственных полномочий теоретически и практически стало основным звеном взаимосвязи и взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления различных территориальных уровней.

Некоторые успехи были достигнуты и в формировании коммунальной собственности местных сообществ.

Однако, несмотря на явные достижения, стало ясно, что реформа самоуправления является длительным процессом,



который потребует кардинальных шагов во многих направлениях.

Хороший импульс ходу реформы придали Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике и Основные направления реформы местного самоуправления на уровне городов, районов, областей Кыргызской Республики на 1997–1998 годы, одобренные постановлением Правительства республики и утвержденные Указом Президента.

Это были концептуальные документы реформы местного самоуправления на ближайшие два года. В них государство предметно обозначило свою роль в дальнейшем развитии местного самоуправления и наметило конкретную систему мероприятий в этом направлении.

Одним из результатов выполнения Программы стало то, что 23 июня 1998 года семь городов районного подчинения – Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Уаген, Чолпон-Ата, Шолохов – были переведены на местное самоуправление. Во всех этих городах были образованы исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления – городские управы (шаар башкармасы).

В 1999 году согласно Указу Президента от 31 марта к городам, осуществляющим управление на принципах местного самоуправления, добавились Каракол, Кок-Жангак и Сулюкта (позднее, в связи с переводом города Сулюкты в областное подчинение, действие Указа на этот город было отменено). В том же году актом главы государства от 2 октября действие Указа об организации местного самоуправления в городах районного подчинения было распространено на город Токмок, а 20 апреля 2000 года – на город Баткен.

Таким образом, 2000 год ознаменовался тем, что уже двенадцать городов, включая столицу республики, стали осуществлять управление делами местного значения на принципах местного самоуправления.

Важным событием для дальнейшей децентрализации стал всенародный референдум, который состоялся 17 октября 1998 года. В этот день в хронику местного самоуправления была вписана еще одна страница: в Конституцию страны были введены поправки, усиливающие правовую базу ком-

мунальной собственности и провозглашающие распространение этой формы собственности на основное национальное достояние – землю.

В целях обеспечения большей системности в реформе самоуправления Указом главы государства от 2 августа 1999 года была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999–2001 годы.

Чем было вызвана необходимость разработки такой концепции? К 1999 году были выполнены основные мероприятия, намеченные актами Президента и Правительства республики. Тем не менее, положение в системе местного управления оставалось сложным.

Во-первых, не был окончательно решен вопрос организации власти в городах областного подчинения. В этих городах по-прежнему действовали как местные государственные администрации, так и представительные органы самоуправления – кенешы.

Во-вторых, в период реформы 1994–1999 годов основной упор в преобразованиях делался на формирование в системе самоуправления исполнительно-распорядительных органов. Так, в 1995 году в Бишкеке была образована мэрия, в 1996 году при сельских кенешах были образованы айыл окмоту, в 1998 году – городские управы. В то же время развитию системы организации представительных органов внимания практически не уделялось.

Ликвидированная Конституцией и Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» вертикальная соподчиненность кенешей привела к ухудшению профессионализма в работе этих важных органов местного народовластия, что особенно отразилось на системе делопроизводства и контроля за выполнением собственных решений.

Передачу власти от государства местному самоуправлению целесообразно осуществлять лишь в случае, если эти местные органы власти будут исполнять переданные полномочия эффективнее, нежели государство. Это возможно лишь при условии, что местное самоуправление будет устроено демократическим образом с обеспечением общественного контроля за деятельностью местной власти – как исполнительной, так и представительной.

В-третьих, не была реализована идея рассредоточения власти в системе самоуправления по уровням территориального управления. Практически квартальные, уличные, домовые комитеты, советы общественности получили очень мало полномочий для осуществления своей деятельности по решению вопросов организации жизни и быта местного населения. При этом концептуально так и не было точно определено, являются ли они нижестоящими звеньями системы местного самоуправления или же общественными организациями.

А ведь первоначально предполагалось — и эта идея широко обсуждалась в обществе, — что система местного самоуправления в идеале представляет собой совокупность взаимодействующих между собой субъектов управления как по горизонтали, так и по вертикали. Главный же принцип распределения полномочий между уровнями управления гласил, что каждое нижнее звено системы местного самоуправления должно брать на себя столько власти, сколько может ее эффективно реализовать, а остальные полномочия — передавать для исполнения «наверх».

На практике же все произошло наоборот: не «нижние» звенья управления делегировали «наверх» полномочия по остаточному принципу, а верхние эшелоны власти продолжали рассматривать органы общественного самоуправления микротерриторий (квартальные, домовые, уличные и др. комитеты, советы общественности и т.д.) как нижестоящие придатки управления, подотделы общей системы.

Но самым сложным вопросом по-прежнему оставалась слабая финансово-экономическая база местного самоуправления. Особенно болезненна эта проблема в сельской местности, где из пятнадцати видов налогов, право на введение которых в соответствии с законодательством принадлежит местным кенешам, от силы могут собирать два-три вида.

К примеру, к реалиям сельской местности совершенно не подходят такие виды налогов, как налог на рекламу, сбор с владельцев собак, сбор за право проведения местных аукционов и лотерей, конкурсов, выставок, проводимых в коммерческих целях, сбор за парковку автотранспорта, налог за право использования местной символики, сбор со сде-

лок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах, налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению, налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье, и др.

Да и вообще бюджет местного самоуправления первичного уровня по-прежнему формировался по остаточному принципу. В таких условиях органы местного самоуправления были ограничены в возможностях сохранять и развивать объекты коммунальной собственности, обеспечивать в полном объеме организацию жизнедеятельности местных сообществ.

Ряд этих проблем был обозначен в Концепции, которая стала третьим по хронологии (после Временного положения об основах организации местного самоуправления и Программы государственной поддержки местного самоуправления) документом, в котором были определены направления дальнейшего развития местного самоуправления, меры его организационно-правового и финансово-экономического укрепления.

Результатом реализации Концепции стал перевод на принципы местного самоуправления городов областного подчинения — Джалал-Абада, Оша, Таласа, Сулюкты, Таш-Кумыра, Кара-Куля, Майлуу-Суу, Балыкчи, Кызыл-Кни, — осуществленный в соответствии с Указом Президента от 2 мая 2001 года.

Многие положения Концепции, в том числе обозначенная необходимость усиления полномочий местных кенешей, нашли отражение в новом базовом законе о местном самоуправлении.

Важным достижением кыргызской демократии является введение в 2001 году выборности глав местного самоуправления городов, поселков и сел. На уровне городов областного подчинения мэры избираются путем косвенных выборов депутатами городских кенешей. На уровне городов районного подчинения, поселков и сел главы городов и айыл окмоту избираются населением прямым голосованием.

Однако состоявшиеся в марте — мае 2001 года пилотные выборы глав местного самоуправления (одиннадцати глав айыл окмоту и одного главы города районного подчинения) проводились по излишне бюрократизированной системе,

предполагающей предварительный многоступенчатый отбор выдвинувшихся кандидатов.

Первый этап этого отбора осуществлялся на заседании коллегии районной государственной администрации, второй – на заседании комиссии при губернаторе области с участием областного прокурора, председателя областной избирательной комиссии и других должностных лиц. В случае же, если количество выдвинувшихся кандидатов превышало пять человек, после рассмотрения списка претендентов на районном уровне вопрос направлялся для решения в соответствующий местный кеңеш, где путем рейтингового голосования отбирались пять кандидатур с наибольшими шансами на успех в выборах. Из списка этих пяти кандидатов, затем одобряемого комиссией при губернаторе, и формировались избирательные бюллетени.

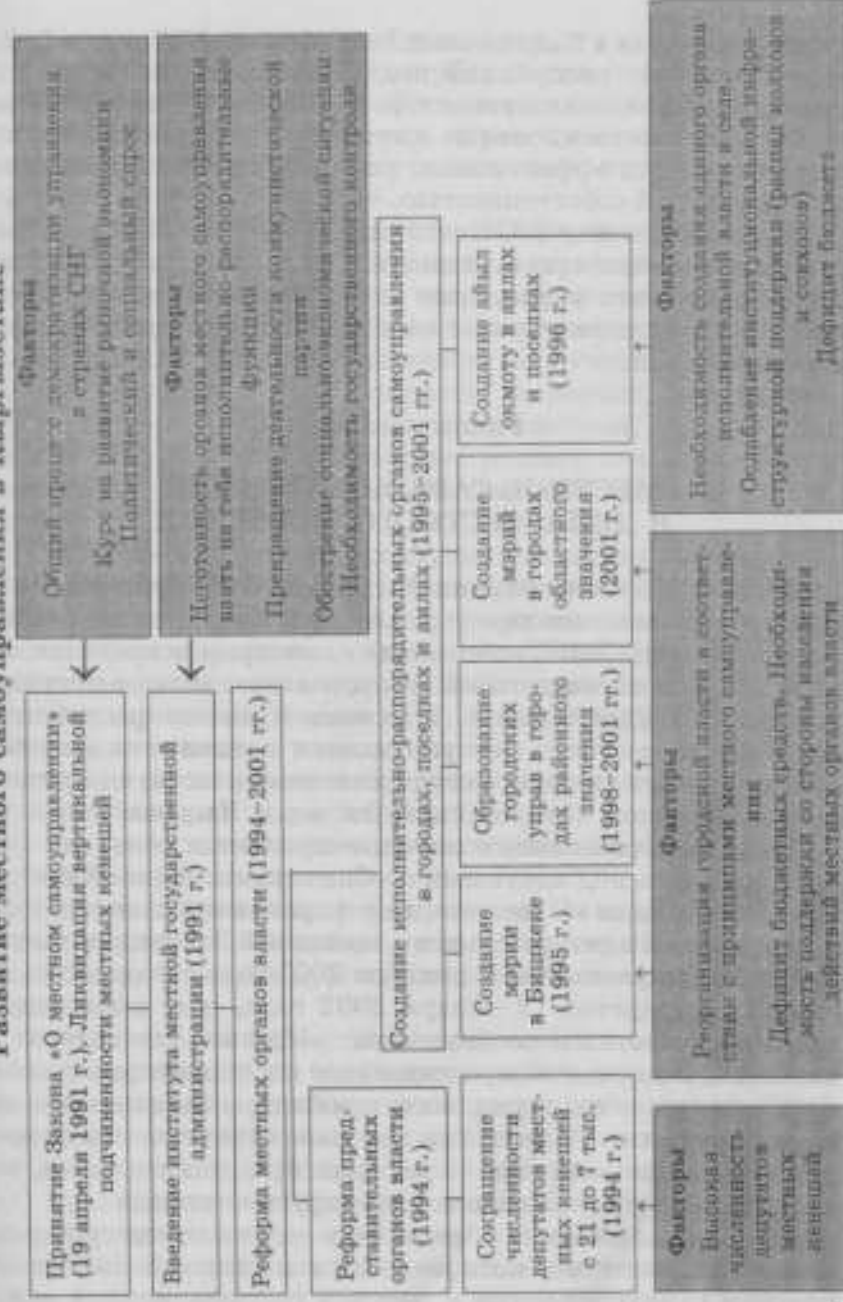
Такой механизм выборности снижал положительный демократический эффект от введения выборов, так как предполагал прямое вмешательство государственных органов в избирательный процесс.

В связи с этим Президент республики внес в Законодательное собрание парламента законопроект, предусматривающий значительное упрощение и демократизацию системы выборности указанных должностных лиц местного самоуправления.

В результате выборы глав местного самоуправления городов районного подчинения (глав городов) и айыл окмоту, состоявшиеся 16–23 декабря 2001 года, прошли уже по принципиально иной системе, в которой отсутствовали различные бюрократические препоны при выдвижении кандидатов и формировании списка, вносимого в избирательные бюллетени.

Крайне важным явилось принятие 12 января 2002 года нового базового закона, регулирующего вопросы местного самоуправления. Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который значительно улучшил ситуацию с правовым обеспечением деятельности местного самоуправления, решил ряд проблем, связанных с накопившимися в законодательстве по местному самоуправлению противоречиям. И, самое главное, создал правовые предпосылки для развития эффективного местного

## Развитие местного самоуправления в Кыргызстане





самоуправления в Кыргызской Республике. А 15 марта 2002 года Президент республики подписал принятый Законодательным собранием кыргызского парламента Закон «О коммунальной собственности на имущество», создавший правовые основы для эффективного управления и распоряжения коммунальной собственностью.

В целом к концу 2001 – началу 2002 годов были осуществлены основные организационно-правовые преобразования для дальнейшего укрепления основ местного самоуправления в республике на уровне населенных пунктов – городов, поселков и сел.

## Глава восьмая

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ДЕЛА МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

В главе VII Конституции Кыргызской Республики установлено, что местное самоуправление в Кыргызстане осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения. Таким образом, в Основном законе республики источником местного самоуправления признаются местные сообщества в отличие от государственной власти, единственным источником которой является народ Кыргызстана.

В связи с этим важное значение придается тому, что следует понимать под местными сообществами. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятый Законодательным собранием парламента 28 декабря 2001 года и подписанный главой государства 12 января 2002 года, дает следующую трактовку местным сообществам: «Местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории сельского, поселкового, городского кенешей, объединенное общими интересами в решении под свою ответственность вопросов местного значения через свои представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы».

Отсюда вытекает и определение местного самоуправления в Кыргызстане, которое дается в статье 3 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной адми-

нистрации»: «Местное самоуправление – гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ осуществлять управленческие делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан».

Как видим, основной областью интересов местного самоуправления провозглашаются дела или вопросы местного значения. Собственно, именно тогда, когда мы говорим, что в отличие от дел государственного значения существуют так называемые дела местного значения, мы уже признаем, что это несколько иной круг вопросов. А значит, необходима другая по характеру управленческая система, которая способна с большей эффективностью решать эти дела. Такой властью как раз и признается система местного самоуправления.

В то же время в различных странах неодинаково трактуется, что же следует понимать под «делами местного значения».

В Модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом 6 декабря 1997 года на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, к числу вопросов местного значения отнесены следующие:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- установление перечня объектов местного самоуправления и его должностных лиц, осуществляющих самоуправление в муниципальном образовании, а также их полномочий по взаимодействию указанных органов и должностных лиц;
- установление в соответствии с законом порядка избрания, назначения и избрание отдельных органов местного самоуправления и его должностных лиц, в том числе организация муниципальных выборов, включая назначение даты выборов;

- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- содержание и использование муниципальных жилого фонда и фонда нежилых помещений;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- контроль за использованием земли на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация и содержание муниципальных архивов;
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- создание условий для обеспечения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- организация и содержание муниципальной информационной службы;
- создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы;
- создание условий для развития малого и среднего бизнеса и инновационного предпринимательства на территории муниципального образования.

Однако Модельный закон, являясь слепком с соответствующего российского закона, несет на себе яркий отпечаток федеративности, свойственной этому государству.

В Кыргызской Республике, унитарной по форме государственно-территориального устройства, определение вопросов местного значения в уставах местных сообществ происходит лишь после принятия соответствующего республиканского правового акта.

Главным законодательным актом в Кыргызстане, определяющим, что же относится к делам местного значения в нашей республике, является Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.

Согласно статье 15 Закона в перечне дел местного значения в качестве таковых обозначено более десяти важнейших вопросов, в основном касающихся системы организации жизнедеятельности местных сообществ и носящих по существу хозяйственный характер.

Важнейшим из дел местного значения Законом признается организация функционирования и развития системы

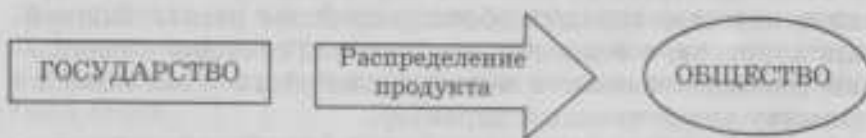
жизнеобеспечения территории, предоставления населению социальных и культурных услуг. Безусловно, это обширная сфера хозяйствования, которая обобщает в себе целый спектр вопросов и подвопросов, решение которых напрямую затрагивает жизнь и быт населения, связана с функционированием всей местной социальной инфраструктуры.

Закон подчеркивает, что основным продуктом деятельности местного самоуправления является оказание услуг населению; иными словами, он устанавливает в качестве главного предназначения муниципальных органов не осуществление власти над населением, а оказание этому населению требуемых услуг в обеспечении функционирования и развития социальной инфраструктуры.

В этом заключается коренное отличие характера деятельности органов власти в демократическом обществе от деятельности этих структур при централизованной командной экономике, где государство выполняло функции дистрибьютера совокупного общественного продукта среди населения (установление единых тарифных ставок зарплаты, продуктового снабжения населенных пунктов в зависимости от установленной для города или села категории и т.д.) и делало это на основе утвержденных стандартов.

Различие деятельности органов власти при этих двух разных идеологических системах наглядно иллюстрируют примеры, описанные в Государственной концепции развития малых городов и поселков городского типа Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызстана от 31 декабря 2001 года.

#### Ориентация государственной власти при централизованной системе управления и единой форме собственности



#### Ориентация государственной власти при демократической системе и многообразии форм собственности



Вторым в перечне дел местного значения стоит рациональное использование земель местного сообщества. Этот вопрос в условиях функционирования института коммунальной собственности приобретает чрезвычайно важное значение. Гражданским кодексом Кыргызской Республики четко установлено, что земли в границах населенных пунктов республики, не входящие в состав государственной и частной собственности, находятся в коммунальной собственности. Однако пока до сих пор в Кыргызстане иногда возникают споры в этой сфере муниципального хозяйствования.

В связи с этим включение этого вопроса в число дел местного значения, устанавливаемых Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», является еще одним свидетельством того, что в сфере права коммунальной собственности наблюдается отчетливая тенденция к муниципализации управления.

С другой стороны, довольно сложно определить, как устанавливается степень рациональности использования земель, находящихся в коммунальной собственности. Хотя понятно, что эти земли должны использоваться так, чтобы приносить пользу местному сообществу в той или иной форме. Например, это использование может иметь нефинансовую природу и выражаться в том, что на этих землях будут размещаться общественно нужные объекты, городские или сель-



ские сады и парки, скверы, фонтаны, летние бассейны или детские площадки и т.д.

В то же время пользу для местного сообщества принесет и использование этих земель в коммерческих целях, от чего будет пополняться местный бюджет, и, следовательно, финансироваться местные программы. То есть местные жители могут получать выгоду путем финансирования общественно полезных мероприятий за счет средств, получаемых от использования земель местного сообщества.

Особое место в ряде вопросов местного значения занимает задача комплексного социально-экономического развития территории местного сообщества. Даже в Конституции Кыргызской Республики в сфере компетенции местных кеңешей, являющихся основными органами местного самоуправления, выделяется такая часть их полномочий, как утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения.

Неотъемлемой частью муниципального хозяйствования является спектр вопросов функционирования жилищно-коммунального хозяйства и обеспечения благоустройства территорий. Сюда относятся вопросы водо- и газоснабжения населения, отопления, электроосвещения, озеленения территорий, уборка мусора, оформление микротерриторий анлов, поселков и городов и т.д.

Жизненно важной обязанностью муниципалитетов является решение комплекса вопросов, связанных с содержанием дорог, а также функционирование общественного транспорта, находящегося в коммунальной собственности.

В число дел местного значения Законом также отнесена сфера бытового и торгового обслуживания, несмотря на то, что большая часть объектов этого профиля в республике уже давно находится в частной собственности. Муниципальные власти могут и должны обеспечивать условия для развития этой сферы, не вмешиваясь при этом в деятельность хозяйствующих субъектов. В то же время местные власти должны осуществлять определенное регулирование с тем, чтобы находящиеся на подведомственной им территории предприятия не нарушали установленные стандарты и соблюдали законность.

В число обязанностей органов местного самоуправления входит создание соответствующих условий для развития дошкольного, школьного и профессионального образования на местном уровне.

Сходным вопросом местного значения является создание соответствующих условий для развития здравоохранения на местном уровне.

Местные власти обязаны заботиться о сохранении и развитии исторических и культурных традиций населения местного сообщества.

Развитие физической культуры, спорта и туризма тоже находится в сфере ведения местного самоуправления, хотя эти вопросы также являются и вопросами государственного значения, то есть решаются совместно государством и органами местного самоуправления.

Таким же совместным вопросом государства и местного самоуправления является охрана общественного порядка. Это выражается в долевом софинансировании деятельности правоохранительных органов — из республиканского и местных бюджетов Кыргызской Республики. С другой стороны, органы местного самоуправления привлекают к охране общественного порядка само население путем организации добровольных народных дружин, отрядов конников «кырк чоро» и т.д.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» также установлено, что вышеописанный перечень вопросов не является исчерпывающим, и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством могут решать и другие передаваемые им вопросы.

Кроме того, с эволюцией института местного самоуправления в Кыргызстане постепенно возникает ситуация, когда сфера компетенции местного самоуправления устанавливается не только исключительно государством, но в нее также могут быть внесены вопросы самими местными сообществами.

Таким образом, постепенно местное самоуправление переходит из сферы творческой деятельности государства, которое создает по своему разумению модели будущих муниципалитетов, в область активности самого населения. Это

выражается в том, что местные сообщества расширяют границы осуществления местного самоуправления, внося в свои уставы новые вопросы, которые решаются на началах местного самоуправления.

Поэтому можно сказать, что с принятием уставов местных сообществ сфера этих вопросов расширяется адекватно локальной специфике.

Так, во многих уставах сельских и поселковых сообществ, разработанных на основе Примерного устава, дополнительно к вопросам местного значения относятся создание коммунальной собственности и управление ею. А учитывая, что на уровне сел и поселков уже нет органов государственной власти, в этих уставах к вопросам местного значения причисляется и ряд делегированных по линии различных министерств и ведомств функций — таких, как адресная социальная защита населения, помощь малообеспеченным семьям. Однако по результатам их осуществления органы местного самоуправления по-прежнему отчитываются не только перед своими избирателями, но и перед соответствующими органами государственной власти.

Изменяется объем полномочий органов местного самоуправления и в городах республики. В Уставе города Бишкека к ним причисляются поддержание и развитие городской инфраструктуры, ранее входившие в функции упраздненной Бишкекской городской государственной администрации. К вопросам местного значения отнесены также разработка и реализация единой градостроительной политики, оптимизация транспортных потоков и ряд других, не противоречащих законодательству.

Таким образом, учитывая продолжающуюся реформу местного самоуправления, в процессе которой к его органам переходит все больше функций, нельзя предельно четко очертить круг вопросов местного значения, которые им предстоит решать. Широта обязанностей территориальной автономии эволюционирует адекватно развитию государства и общества.

Здесь мы в который раз сталкиваемся с трудностью точного определения, право на решение каких вопросов изначально принадлежит местным сообществам, а каких — делегируется государством органам самоуправления. Практи-

чески на местах крайне сложно разграничить это бесчисленное множество вопросов. Поэтому они обтекаемо называются не государственными или муниципальными вопросами, а делами местного значения.

Аналогичная неопределенность присуща и мировым моделям местного самоуправления. В Кыргызстане можно лишь говорить о вопросах, относящихся к ведению органов местного самоуправления, исходя из Конституции Кыргызской Республики, предусматривающей только разграничение функций государственной власти и местного самоуправления, а не разделение их.

Сегодня в Кыргызстане среди теоретиков муниципального права бытуют две точки зрения, как точно определить перечень дел местного значения. Одни исследователи считают, что необходимо конкретно определить дела местного значения, иначе государство будет постоянно вмешиваться в деятельность местного самоуправления. Другие утверждают, что поскольку нельзя категорично сказать, какие вопросы должны находиться в ведении муниципалитетов, то сперва следует законодательно обозначить вопросы государственного ведения, а остальные вопросы автоматически, сами собой, попадут в сферу компетенции местного самоуправления.

В целом же можно охарактеризовать круг полномочий, осуществляемых местными органами власти, следующим образом.

**Первый уровень.** Это вопросы собственной компетенции местного самоуправления, решение которых должно осуществляться и контролироваться исключительно на местах без вмешательства государства.

**Второй уровень.** Сфера совместной компетенции государства и местного самоуправления. В Кыргызстане к ней относятся вопросы, решение которых финансируется на паритетных началах — муниципалитетами и государством, а также те, которые не могут самостоятельно решать ни органы государственной власти и управления, ни органы местного самоуправления, и которые требуют совместных целенаправленных действий. К ним относятся, например, деятельность органов правопорядка, системы образования и медицинского обслуживания населения.

**Третий уровень.** Делегированные государством полномочия, которые постоянно или временно передаются для исполнения муниципальным органам власти вследствие того, что либо государство не имеет возможности их исполнить, либо органы местного самоуправления будут осуществлять эти полномочия более эффективно.

## Глава девятая

### ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ

Основной закон государства гласит, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

Учитывая, что согласно трактовке закона местные сообщества — это жители населенных пунктов, местное самоуправление осуществляется прежде всего в аилах, поселках и городах, а все другие уровни территориального управления (районы и области) являются по отношению к местному самоуправлению производными или же надстроечными.

Это подтверждается и в статье 19 Закона, где четко установлено, что аилные, поселковые и городские кенешы относятся к первичному территориальному уровню. А значит — местное самоуправление в республике начинается с них.

Согласно статье 92 Конституции местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. Таким образом, в основном законе государства признается, что организационной основой местного самоуправления в республике являются местные кенешы.

Однако местные кенешы — не единственная форма осуществления местного самоуправления в Кыргызстане. В соответствии со статьей 6 Закона «О местном самоуправлении

и местной государственной администрации» местное самоуправление осуществляется в формах представительного и непосредственного участия населения. При этом представительное участие населения реализуется не только через кенешы, но и через исполнительно-распорядительные органы самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые самим населением и наделенные жителями полномочиями решать их проблемы.

Основными формами непосредственного участия населения в самоуправлении являются обсуждение всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализация принятых решений путем курултаяв, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также на выборах представительных органов и глав самоуправления, в осуществлении контроля за их деятельностью.

Как видно из этого перечня, местное самоуправление включает в себя разнообразные демократические институты, каждый из которых выполняет определенную роль в осуществлении права местных сообществ на самостоятельное заведование делами местного значения.

Рассмотрим вкратце систему организации местных кенешей и основные принципы их деятельности.

Согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» местные кенешы — это представительные органы местного самоуправления, избираемые проживающими на соответствующей территории гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей установлен в Кодексе о выборах в Кыргызской Республике.

Кодекс устанавливает, что депутатом местного кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший 20 лет и проживший на соответствующей территории не менее двух лет перед выдвижением.

Выборы депутатов местных кенешей назначаются Президентом Кыргызской Республики не менее чем за два месяца до дня выборов. Днем выборов является первое воскре-



сенье перед истечением срока, на который были избраны местные кенешы.

Выдвижение кандидатов в депутаты местных кенешей осуществляется собранием избирателей, проживающих на территории данного населенного пункта.

Выборы осуществляются по многомандатной системе. Для проведения выборов депутатов областных и Бишкекского городского кенешей образуется до двадцати многомандатных избирательных округов в каждой из данных административно-территориальных единиц. Для проведения выборов депутатов районных и городских кенешей образуется до десяти многомандатных избирательных округов в каждом районе, городе, а в поселковых и аильных кенешах — до семи многомандатных избирательных округов.

Собрание избирателей вправе выдвинуть по каждому многомандатному избирательному округу кандидатов, число которых не должно быть больше количества мандатов, установленных по данному округу.

Выдвинуть своих кандидатов в депутаты местных кенешей могут и политические партии, которые на съездах или конференциях вправе предложить по каждому многомандатному избирательному округу кандидатов, число которых не должно быть больше количества мандатов по данному округу.

Кроме того, возможен и вариант самовыдвижения кандидатов.

Выборы депутатов проходят в один тур. Избранными признаются кандидаты, получившие наибольшее число голосов избирателей соответствующего избирательного округа. Довыборы депутатов местных кенешей в случае, если кто-либо из них выбывает из числа народных избранников, не производятся.

В случае досрочного выбытия депутата местного кенеша его мандат по постановлениям областной, Бишкекской городской избирательных комиссий передается следующему за избранными депутатами кандидату, получившему наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по соответствующему многомандатному избирательному округу. В случае, если кандидатов не осталось, мандат остается вакантным до следующих выборов.

Местные кенешы всех административно-территориальных единиц являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции.

Важнейшим принципом организации кенешей всех территориальных уровней является железное правило невмешательства вышестоящих органов власти и управления в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей.

Местные кенешы вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, не спрашивая на это ни у кого дозволения. За результаты своей деятельности они отвечают только перед избравшим их населением. Это отличает местные кенешы от местных советов народных депутатов Киргизской ССР. Законодательством четко установлено, что местные кенешы не вправе отменять решения кенешей нижестоящих территориальных уровней и вмешиваться в их деятельность.

Местные кенешы различаются по количеству депутатов, которое может варьироваться в зависимости от численности проживающего на соответствующей территории населения. Чтобы дать местным представительным органам реализовать это правило, в Кыргызстане для территорий разного уровня устанавливается только примерный численный состав местных кенешей:

- |                                                  |                  |
|--------------------------------------------------|------------------|
| — областные, Бишкекский городской кенешы         | — 30–45 человек; |
| — городские областного значения, районные кенешы | — 15–30 человек; |
| — городские районного значения кенешы            | — 11–21 человек; |
| — аильные, поселковые кенешы                     | — 9–21 человек.  |

Непосредственно численный состав кенеша каждой административно-территориальной единицы устанавливается представительным органом самостоятельно. Он утверждается в Регламенте соответствующего местного кенеша или Уставе местного сообщества. Например, в 1999 году решением Бишкекского городского кенеша численный состав этого органа был установлен в количестве 36 депутатов.

В Кыргызской Республике устанавливаются следующие территориальные уровни местных кенешей:

- первичный территориальный уровень (аилные, поселковые и городские кенешы);
- районный территориальный уровень (районные кенешы);
- областной территориальный уровень (областные кенешы).

Бишкекский городской кенеш одновременно относится к первичному и областному территориальным уровням.

Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются сессии, созываемые по мере необходимости. Законом установлено, что сессии местных кенешей должны проводиться не реже одного раза в квартал (в утратившем силу Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятом 19 апреля 1991 года, эта норма была существенно ниже – не реже одного раза в год). В то же время анализ показывает, что в среднем по республике кенешы проводят свои сессии чаще установленного нижнего предела: по 5–10 сессий ежегодно.

Согласно анализу, проведенному в конце 1999 года, в целом по республике в 1998 году было проведено 2265 сессий местных кенешей всех территориальных уровней, за первое полугодие 1999 года – 1248 сессий. В 1998 году на сессиях было рассмотрено 6115 вопросов, в первом полугодии следующего – 3676 вопросов.

Наибольшее количество рассмотренных вопросов (796 – в 1998 году, 520 – за I полугодие 1999 года, что составляет 13% и 14% соответственно) посвящено социально-экономическому развитию территорий, а 777 и 667 вопросов (12,7% и 18,1% соответственно) касались местного бюджета.

Большое внимание уделяется на сессиях и вопросам социальной защиты, образования, культуры, здравоохранения, развития территориального общественного самоуправления.

Значительно меньше внимания было уделено в эти годы вопросам содержания коммунальной собственности, благоустройства территорий. Однако в последующие годы количество таких вопросов в числе рассмотренных на сессиях возросло.

Законодательно установлено, что сессии кенешей прово-

дятся гласно, в них могут принимать участие представители общественных организаций и движений, средств массовой информации, члены местных сообществ.

К сожалению, пока эта норма остается декларативной, так как существующая материально-техническая база органов самоуправления не позволяет арендовать для проведения сессий большие залы для того, чтобы на них могли присутствовать все желающие, а собственные помещения местных кенешей – не очень вместительны. В то же время видится, что в будущем это требование закона будет соблюдаться, так как этого требует, прежде всего, характер осуществляемой реформы децентрализации и демократизации власти.

Местный кенеш правомочен рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством.

При этом существует круг вопросов исключительной компетенции местных кенешей, то есть полномочий, которыми не обладает никакой другой орган. Причем законом четко оговорено, что эти вопросы решаются исключительно на сессии местного кенеша.

Важнейшими из таких полномочий являются утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения. Проекты таких программ могут предварительно обсуждаться на местных курултаях, однако решение об их утверждении имеет право принимать только местный кенеш.

Исключительно местные кенешы утверждают местный бюджет и отчет о его выполнении, а также заслушивают информацию о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов.

Право введения местных налогов, сборов и платежей, предусмотренных законодательством, также принадлежит местным представительным органам самоуправления.

В перечень полномочий местных кенешей входит установление порядка распоряжения коммунальной собственностью местного сообщества, осуществление контроля за ее использованием.

Местные кенешы сами, на своих сессиях, принимают

регламент своей работы, который не нуждается в дополнительном утверждении никакими другими органами.

Местные кенешы свободно избирают и освобождают от обязанностей своих председателей и их заместителей за исключением случаев, установленных Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В их число входят случаи, когда обязанности председателей местных кенешей совмещаются с должностью руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

В Кыргызстане допускается совмещение должности председателя местного кенеша с должностью главы айыл окмоту — исполнительно-распорядительного органа при айылном или поселковом кенеше, а также с должностью руководителя городской управы. В первом случае эта объединенная должность называется «глава местного самоуправления айла, поселка», во втором — «глава города» или же «глава местного самоуправления города районного значения».

На сессиях решается вопрос о досрочном прекращении полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством. К их числу относятся: утрата гражданства Кыргызской Республики, избрание или назначение на должность, занятие которой несовместимо с исполнением депутатских полномочий, избрание депутатом другого кенеша, признание судом депутата недееспособным или безвестно отсутствующим, а также умершим, вступление в силу обвинительного приговора суда о лишении свободы лица, являющегося депутатом. Кроме того, депутат может по собственному желанию написать заявление о сложении им депутатских полномочий. В этом случае вопрос также подлежит утверждению на сессии соответствующего местного кенеша.

Исключительно на сессиях дается согласие на назначение главы местной государственной администрации, кандидатура которого сначала представляется соответствующему местному кенешу и лишь после его одобрения на сессии глава госадминистрации назначается Указом главы государства.

Выражение недоверия большинством в две трети голосов главе местной государственной администрации, а равно выражение недоверия большинством в две трети голосов мэру

города Бишкека и города областного значения, главе города районного значения, главе местного самоуправления айла, поселка осуществляется на сессии местного кенеша соответствующего территориального уровня.

На сессиях местных кенешей могут быть выработаны и обсуждаться предложения по административно-территориальному устройству с целью их внесения на рассмотрение в соответствующие органы государственной власти. Дальнейшее прохождение этих решений осуществляется в соответствии с законодательством республики.

Сессия местного кенеша вправе отменить распоряжения председателя кенеша, противоречащие законодательству республики. Такое право местного представительного органа является одним из механизмов действия коллективного демократического противовеса возможным проявлениям авторитаризма со стороны руководителя этого органа.

Обсужденные на народных курултаях уставы местного сообщества подлежат утверждению на сессии местного кенеша. Без решения представительного органа местного самоуправления эти уставы не являются легитимными.

Такова основная сфера компетенции местных кенешей.

Решения местного кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, принимаются большинством голосов от общего числа избранных депутатов за исключением случаев, когда законодательством предусмотрен иной порядок. Например — в случае выражения недоверия представительного органа главе местной государственной администрации, для чего местному кенешу необходимо набрать две трети голосов от общего числа депутатов.

Решения кенеша издаются в форме постановления и подписываются председателем кенеша. Решения местных кенешей, принятые ими в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами государственной власти и управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от формы собственности.

Правовые акты местных кенешей, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат государственной регистрации в органах юстиции и вступа-



ют в силу на данной территории со дня их опубликования и средствах массовой информации. Эти права, свободы и обязанности человека и гражданина обозначены в Конституции Кыргызской Республики. Чтобы определить, затрагиваются или нет в том или ином случае чьи-то права, следует опираться на положения Основного закона государства. Это требование закона защищает население от возможных неправомерных действий местных властей, ущемляющих права человека.

Созывает сессии, организует их проведение, подписывает решения, осуществляет контроль за их выполнением, а также руководит повседневной работой кенеша и его исполнительного аппарата председатель кенеша, избираемый из числа его депутатов тайным голосованием на срок полномочий кенеша.

Председатель освобождается от должности решением не менее двух третей голосов от общего числа депутатов кенеша. Председатель аильного, поселкового и города районного значения кенеша является соответственно главой местного самоуправления аила, поселка и главой города районного значения и одновременно руководителем соответствующего исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Ранее, до принятия нового базового закона о местном самоуправлении, функции председателя местного кенеша устанавливались законом. В новом Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» определение функциональных обязанностей председателя представительного органа самоуправления отсутствует. Это было сделано для того, чтобы предоставить местным кенешам самим определять, какими вопросами должны заниматься их председатели.

Сфера компетенции этих должностных лиц устанавливается регламентом соответствующего местного кенеша либо может быть определена в уставе местного сообщества.

В числе таких функций могут быть следующие:

- организация подготовки сессий местного кенеша;
- контроль за исполнением решений кенеша;
- координация деятельности постоянных и иных комиссий кенеша, депутатских групп;
- оказание содействия депутатам в осуществлении ими

своих полномочий, проведении приема граждан, отчетов перед избирателями, обеспечение их информацией, рассмотрение вопросов, связанных с реализацией прав и обязанностей депутатов, подготовка по ним предложений для рассмотрения кенешем;

- обеспечение гласности и учета общественного мнения в работе кенеша и его органов;
- представление кенеша в отношениях с государственными органами, общественными объединениями и гражданами;
- организация взаимодействия кенеша с органами территориального общественного самоуправления, приостановление до окончательного решения суда действия актов органов территориального общественного самоуправления, если они нарушают права, свободы и законные интересы граждан, проживающих на соответствующей территории;
- рассмотрение заявлений, жалоб и обращений граждан, адресованных кенешу;
- внесение в кенеш предложения о назначении выборов депутатов в кенеш вновь образованных административно-территориальных единиц и вместо выбывших депутатов;
- издание распоряжений по вопросам, входящим в его компетенцию.

По вопросам своей деятельности председатель кенеша подотчетен кенешу, его избравшему. Порядок подотчетности также устанавливается в регламенте местного кенеша. Как правило, председатель отчитывается перед своим кенешем не реже одного раза в год.

В структуре местных кенешей создаются постоянные депутатские комиссии. Эти комиссии призваны не только осуществлять подготовку сессионных вопросов, но и устанавливать контроль за исполнением решений кенеша. Направление деятельности комиссий, их структура устанавливаются соответствующим местным кенешем исходя из территориальной специфики.

Перечень комиссий, их численный состав и порядок избрания определяет местный кенеш в своем регламенте. Для организации своей работы постоянные кенешы избирают председателей. Комиссиями также могут образовываться подкомиссии по основным направлениям их дея-

тельности. Постоянные комиссии вправе привлекать к своей работе ученых, специалистов, практических работников и других лиц, необходимых для глубокой проработки вопросов, выносимых на рассмотрение сессии местного кенеша.

Постоянные депутатские комиссии участвуют, в основном, в подготовке вопросов, связанных с экономическим, социальным и национально-культурным развитием соответствующей территории и вносимых на рассмотрение кенеша, то есть практически всех основных вопросов, рассматриваемых на сессиях представительного органа местного самоуправления.

Постоянные комиссии вправе вносить в кенеш предложения по вопросам развития социально-культурной и производственной инфраструктуры территории, укрепления экономической основы местного самоуправления.

Они же осуществляют предварительное рассмотрение планов экономического развития своей территории и бюджетов, отчетов о выполнении планов и исполнении бюджета, готовят по ним свои замечания и в случае необходимости представляют их кенешу.

Этим спектр деятельности постоянных комиссий не ограничивается, сессия местного кенеша вправе поручить им выполнение других обязанностей.

Местные комиссии обеспечивают предварительную экспертизу выносимых на сессию вопросов, которые требуют подготовки и глубокого изучения; оказывают существенную помощь в осуществлении контроля за исполнением решений кенеша.

Такова форма организации деятельности местных кенешей — основных территориальных представительных органов в Кыргызской Республике.

Однако местные кенешы не являются единственными органами, образующими основу территориальной организации власти. На каждом уровне управления — область, район, населенный пункт — есть своя специфика организации власти.

## Глава десятая

### СПЕЦИФИКА ОРГАНИЗАЦИИ САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РАЗЛИЧНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ УРОВНЯХ УПРАВЛЕНИЯ

В Кыргызстане установлены следующие уровни территориального управления.

Самой крупной административно-территориальной единицей в республике является область. В настоящее время в Кыргызстане их семь: Баткенская, Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Нарынская, Ошская, Таласская, Чуйская. Столица республики город Бишкек имеет особый статус, и многие органы городского управления устроены по областному принципу. Полномочиями губернатора области в Бишкеке обладает мэр города.

Базовой административно-территориальной единицей в республике является район. В Кыргызстане их сорок три, включая четыре района города Бишкека.

Первичными административно-территориальными единицами в Кыргызской Республике являются города, поселки и аилы. Всего в республике — двадцать два города, из которых девять имеют статус городов областного значения (Ош, Джалал-Абад, Сулюкта, Талас, Балыкчи, Таш-Кумыр, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу), двенадцать городов — районного значения (Кант, Кара-Балта, Шопоков, Узген, Нарын, Кара-Суу, Исфана, Баткен, Каракол, Токмок, Кок-Жангак, Чолпон-Ата), а также город-столица — Бишкек. Кроме того, город Ош Указом Президента Кыргызской Республики был объявлен местом южной резиденции главы государства, а также местом расположения отдельных министерств и административных ведомств.

В республике также насчитывается более 1800 сельских населенных пунктов, объединенных в 465 сельских муниципалитетов.

Устройство власти в различных административно-территориальных единицах имеет свои особенности.

На первичном территориальном уровне — в городах, поселках и аилах — управление делами местного значения осуществляется на принципах местного самоуправления.

В городах областного значения представительную власть самоуправления осуществляют городские кенешы, функции которых обозначены выше, а исполнительную власть — мэры и мэрии городов. Аналогично устроена власть и в городе Бишкеке.

Мэр является выборным должностным лицом города, ответственным за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах, делегированных ему государством.

Мэр возглавляет исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления — мэрию. Основное предназначение мэрии — обеспечение деятельности мэра по реализации функций и полномочий исполнительного органа местного самоуправления в городе. В состав мэрии входят структурные и территориальные подразделения, а в городе Бишкеке — и районные администрации.

В целях учета коллективного мнения руководителей городских служб и отделов при принятии важнейших решений исполнительно-распорядительного характера при мэре города может создаваться коллегиальный консультативно-совещательный орган, состав которого утверждается городским кенешем по представлению мэра города. Таким органом могут быть коллегия либо исполком.

Спектр деятельности мэра достаточно широк.

В первую очередь, Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» к полномочиям данного должностного лица относится задача организации соблюдения и выполнения Конституции и законов Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, а также устава города и решений городского кенеша.

Из этой должностной задачи видно, что мэр города областного подчинения является как бы двойным агентом — населения, от имени которого он осуществляет функции местного самоуправления, и государства, от имени и по поручению которого он осуществляет государственные полномочия.

Мэр города является выборным должностным лицом в системе органов местного самоуправления города, руководителем исполнительно-распорядительного органа — мэрии,

ответственным за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах полномочий, делегированных ему государством.

Полномочия мэра могут быть расширены уставом города. В этом случае новые полномочия ему устанавливает не государство, а непосредственно горожане.

Мэры города Бишкека и городов областного значения избираются депутатами соответствующего городского кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых главой государства — Президентом Кыргызской Республики — на альтернативной основе (то есть число кандидатов не может быть меньше двух).

Выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. Выборы мэра города назначаются Президентом республики.

Законом также предусмотрена процедура отстранения мэра города от должности досрочно. Решение об освобождении от должности руководителя исполнительно-распорядительного органа городского самоуправления принимается Президентом Кыргызстана. Законодательством четко определены случаи, когда Президент может это сделать. Таких случаев — девять.

Мэр города может быть освобожден от должности на основании личного заявления, то есть тогда, когда он сам посчитает, что по каким-либо причинам более не способен или не должен осуществлять свою деятельность на этом посту. Это будет отставка на основании личного заявления.

Если мэр города не справляется с такими важнейшими государственными обязанностями, как исполнение законодательства или делегированных государственных полномочий, то он может быть освобожден от должности главой государства по представлению Правительства Кыргызской Республики. Однако при этом процедура отрешения требует получения одобрения на эту акцию со стороны городского кенеша, причем не менее чем двух третей его депутатов.

Мэр может быть освобожден от должности на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда, а также в случае признания его судом недееспособным, либо в



случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим.

Мэр освобождается от должности в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики, а также в случае выхода из гражданства республики или утраты гражданства этой страны.

Главный руководитель города также должен оставить свой пост в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности.

Важной формой коллективного демократического контроля над деятельностью мэра является право городского кенеша требовать его отставки. Такое требование должно быть выражено не менее чем двумя третями от общего числа депутатов городского кенеша. В случае выражения недоверия мэру городским кенешем Президент республики в двухнедельный срок досрочно освобождает его от занимаемой должности либо дает городскому кенешу обоснованный отказ. В этом случае городской кенеш вправе повторно выразить мэру города недоверие, после чего Президент в двухнедельный срок освобождает его от занимаемой должности. В случае досрочного освобождения мэра от должности Президент Кыргызской Республики до проведения выборов нового мэра может назначить своим актом исполняющего обязанности мэра на срок до четырех месяцев.

Непосредственной функцией мэра как должностного лица, ответственного за организацию системы жизнеобеспечения городского сообщества, является руководство деятельностью мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города. Мэр персонально отвечает за результаты этой деятельности, прежде всего, перед городским кенешем.

Учитывая, что в городе Бишкеке и городах областного значения функционирует ряд территориальных подразделений государственных органов власти, таких, например, как городские отделы или управления статистики, внутренних дел, образования и др., имеющих двойное функциональное подчинение (как республиканским органам власти и их областным подразделениями, так и органам городского самоуправления), мэр города также координирует их де-

ятельность. Цель такой координации — обеспечение согласованного функционирования этих структур управления в контексте идеологии развития города, а также концентрация их усилий для выполнения программ городского жизнеобеспечения и развития.

Законом установлена следующая сфера компетенции деятельности мэра города Бишкека и города областного значения.

Мэр города:

- организует соблюдение и выполнение Конституции и законов Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики, а также устава города и решений городского кенеша;

- руководит деятельностью мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности;

- координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение их руководителей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органа внутренних дел, таможенных органов и органов государственной статистики Кыргызской Республики, вправе поставить вопрос об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

- несет непосредственную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

- представляет город в органах государственной власти, неправительственных, общественных и иных организациях Кыргызской Республики и за рубежом;

- не позднее трех месяцев с момента вступления в должность обеспечивает разработку и представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города;

- представляет на утверждение городскому кенешу проект городского бюджета, не реже двух раз в год отчитывается перед городским кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении бюджета, использовании коммунальной

собственности и средств внебюджетного фонда, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения;

- не реже одного раза в два года информирует население о результатах своей деятельности на городском курултае;

- вносит предложения в городской кенеш по введению местных налогов и сборов согласно законодательству;

- вносит предложения о созыве сессии городского кенеша, участвует в ее работе с правом совещательного голоса;

- назначает опекунов и попечителей, контролирует выполнение ими своих обязанностей;

- мэр города Бишкека ходатайствует в установленном порядке перед Президентом Кыргызской Республики о награждении государственными наградами;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Компетенция мэрии — исполнительно-распорядительно-го органа местного самоуправления в городе Бишкеке и городах областного значения — также обозначена в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Мэрия города организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг.

В число важнейших обязанностей этого органа входит разработка проекта бюджета города и исполнение его после утверждения городским кенешем.

Мэрия разрабатывает проекты программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения представительным органом городского самоуправления.

В сферу обязанностей мэрии входит также задача привлечения для развития города инвестиций и грантов.

Мэрия реализует мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры.

Разработка мероприятий по рациональному использованию городских земель и объектов коммунальной собственности, осуществление этих мероприятий после утверждения городским кенешем также входят в сферу компетенции мэрии.

Важнейшей обязанностью исполнительно-распорядительно-го органа городского самоуправления является его участие в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования.

Мэрия разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства. Она же разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства в соответствии с законодательством республики.

Следующей задачей мэрии является осуществление мобилизационных и организационно-практических мер по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий.

Помимо перечисленного, мэрия также может осуществлять иные полномочия, если это оговорено в законодательстве Кыргызской Республики.

Как видно, во многом эти задачи по характеру сходны с теми задачами, которые входят в сферу компетенции, установленную для местного самоуправления в целом. Однако в данном случае эти полномочия установлены более конкретно с учетом городской специфики.

Представительную власть самоуправления в городе Бишкеке и городах областного значения осуществляют местные кенешы, основные полномочия которых описаны выше.

В то же время для Бишкекского городского кенеша и кенеша города областного значения законом установлен еще и ряд дополнительных полномочий.

Так, кенешы этих административно-территориальных единиц избирают мэра города. Они осуществляют контроль за деятельностью городского руководителя, который, как было сказано выше, не позднее трех месяцев с момента вступления в должность обеспечивает разработку и представляет на утверждение представительному органу самоуправления проект программы социально-экономического развития города.

Кенешы могут заслушивать отчеты мэра города как о

текущей деятельности, так и о результатах деятельности за определенный период, включая исполнение городского бюджета, программ социально-экономического развития и социальной защиты населения.

Городские кенешы вправе отменять решения мэра в случае превышения им своих полномочий.

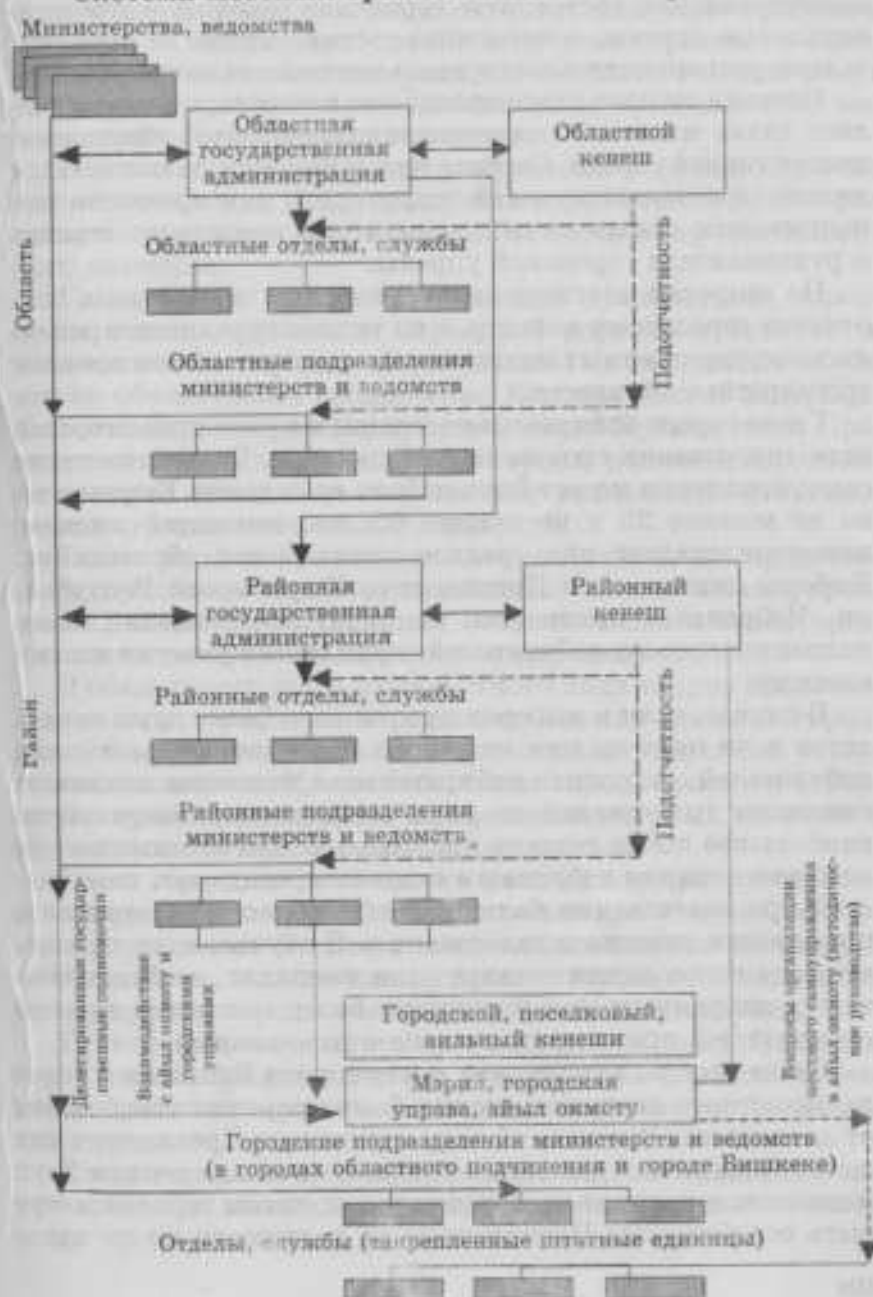
Кенешы города Бишкека и городов областного значения дают согласие на назначение вице-мэров, руководителей подразделений и служб города, за исключением аппарата мэрии, а в Бишкеке — и глав районных администраций, имеют право выразить недоверие не только мэру города, но и его заместителям. А в городе Бишкеке городской кенеш вправе выразить недоверие главам районных администраций города. Недоверие выражается большинством в две трети голосов от общего числа депутатов городской легислатуры.

Представительные органы городского самоуправления также устанавливают дифференцированные ставки налога на городские земли в пределах базовых ставок на них, утвержденных законодательством, определяют порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности, утверждают программу приватизации объектов коммунальной собственности.

Вместе с тем в городе Бишкеке и городах областного значения одновременно с органами местного самоуправления — кенешем, мэрией, муниципальными отделами и службами города — функционируют городские подразделения министерств и ведомств, осуществляющие в городе государственную исполнительную власть. Как правило, эти управления и отделы (городские управления и отделы образования, здравоохранения, внутренних дел, статистики, национальной безопасности, налоговой инспекции и т.д.) имеют двойное функциональное подчинение.

Наличие в системе городского управления таких территориальных подразделений министерств и административных ведомств не позволяет охарактеризовать городское самоуправление на современном этапе реформы как полностью децентрализованное управление. В связи с этим мы можем лишь говорить о том, что городское управление функционирует на конституционно установленном принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

## Система местных органов власти в Кыргызстане





В городах районного значения систему органов местного самоуправления составляют городские кенешы — представительные органы, а также городские управы — исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Систему органов самоуправления в этих городах возглавляет глава местного самоуправления, который иначе именуется главой города. Он является выборным должностным лицом на соответствующей территории, одновременно выполняющим обязанности председателя городского кенеша и руководителя городской управы.

По вопросам местного самоуправления глава города подотчетен городскому кенешу, а по исполнению делегированных государственных полномочий — вышестоящим органам государственной власти.

Глава города избирается населением путем прямого, тайного голосования сроком на четыре года. Главой местного самоуправления может быть избран гражданин Кыргызстана не моложе 25 и не старше 65 лет, имеющий высшее, неполное среднее или среднее специальное образование. Выборы назначаются Президентом Кыргызской Республики. Избранным признается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В случае, если в выборах участвовало более двух кандидатов и ни один из них не набрал более половины голосов избирателей, окружная избирательная комиссия назначает повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае, если при повторном голосовании остался один кандидат, он будет считаться избранным при получении более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Глава города, так же, как и мэр города Бишкека и города областного значения, может быть досрочно освобожден от должности. Решение об этом принимает Президент в тех же случаях, что и для мэров городов, за исключением двух моментов: в отличие от мэров городов, главы городов могут быть освобождены Президентом от должности не по пред-

ставлению Премьер-министра, а по представлению губернатора области в аналогичных случаях, при этом требуется согласие не менее двух третей депутатов городского кенеша; вторым отличием является то, что главы городов могут быть также отстранены от должности по требованию не менее одной трети избирателей города.

В остальном же процедура отстранения от должности этих должностных лиц самоуправления идентична той, которая предусмотрена для мэров города Бишкека и городов областного значения.

Глава города выполняет функции председателя городского кенеша, руководит городской управой и отвечает в установленном порядке за результаты ее деятельности. Он также обеспечивает выполнение Конституции и законодательства Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства Кыргызстана, устава города, решений городского кенеша, отвечает за надлежащее выполнение делегированных государственных полномочий.

Глава городского самоуправления полномочен представлять город в органах государственной власти и самоуправления, неправительственных, общественных и иных организациях республики, а также за рубежом.

В обязанности этого должностного лица входит представление на утверждение городскому кенешу проекта городского бюджета и организация его исполнения после утверждения кенешем. Кроме того, глава города вносит в городской кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством.

Глава города не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении городского бюджета и использовании коммунальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения.

Глава города не позднее трех месяцев со дня вступления в должность представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города.

Глава городского самоуправления вправе налагать в соответствии с законодательством административные санкции.

Законодательством республики и уставом города главе местного самоуправления города районного значения могут быть также предоставлены иные полномочия.

Под непосредственным руководством главы города работает городская управа.

Городская управа:

- организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг;

- разрабатывает проекты программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения городским кенешем;

- разрабатывает проект городского бюджета и исполняет его после утверждения городским кенешем;

- осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

- разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель, объектов коммунальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем;

- участвует в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования;

- разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству;

- разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства;

- осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В городах районного значения нет территориальных подразделений министерств и ведомств, как это практикуется

в городе Бишкеке и городах областного значения, однако такие структуры двойного функционального подчинения существуют в районах, и районы выделяют по одной или несколько штатных единиц от соответствующих районных структур государственного управления для работы в городах (например, налоговых инспекторов и т.д.).

Функции кенешей городов районного значения, в основном, аналогичны тем, которые установлены для местных кенешей в целом.

Дополнительно кенеша города районного значения выполняют ряд других функций. Эти дополнительные полномочия законодательством также предоставлены поселковым и аильным кенешам.

Дополнительно кенеша города районного значения, поселка, айла:

- дают согласие на назначение заместителей главы местного самоуправления;

- отменяют решения главы местного самоуправления города районного значения, поселка, айла в случае превышения ими своих полномочий;

- принимают решение большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;

- в пределах общей суммы земельного налога, установленного районным кенешем для айла, поселка, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района, аильный, поселковый кенеша устанавливают дифференцированные ставки за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв, а также порядок сдачи в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ, за исключением пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования, и отгонных пастбищ, для соответствующей территории;

- кенеш города районного значения в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством, устанавливает дифференцированные ставки налога на городские земли соответствующей территории, а также порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности города;

— осуществляют иные полномочия, установленные Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

В аилах и поселках руководство деятельностью органов местного самоуправления осуществляет глава местного самоуправления аила, поселка, который является выборным должностным лицом на соответствующей территории. Он возглавляет исполнительно-распорядительный орган при аильном, поселковом кенеше — айыл окмоту (сельская управа), а также исполняет обязанности председателя аильного, поселкового кенешей с правом совещательного голоса. Это должностное лицо избирается населением соответствующей территории сроком на четыре года. Порядок избрания главы местного самоуправления аила, поселка аналогичен тому, который установлен законодательством для главы местного самоуправления города районного значения.

Глава сельского муниципалитета, как и глава самоуправления города районного значения, может быть досрочно освобожден от занимаемой должности. Однако такое решение принимает уже губернатор области. Случаи же, в которых осуществляется это отстранение, практически не отличаются от случаев, в которых производится досрочное освобождение от должности глав местного самоуправления городов районного значения.

Глава местного самоуправления аила, поселка обладает следующей должностной компетенцией:

- выполняет функции председателя аильного, поселкового кенешей;
- руководит деятельностью айыл окмоту и несет ответственность за ее результаты;
- представляет аильному, поселковому кенешам проект аильного, поселкового бюджетов, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешами об общем состоянии дел в аиле, поселке, исполнении местного бюджета и использовании коммунальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- не реже одного раза в год отчитывается перед населением о результатах своей деятельности на курултае местного сообщества;

— несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

— вносит в местный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

— дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций;

— решает иные вопросы в рамках законодательства Кыргызской Республики.

Для осуществления исполнительной власти в аиле, поселке при аильном, поселковом кенешах создается айыл окмоту — сельская управа.

Айыл окмоту оказывает содействие депутатам аильного и поселкового кенешей в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями.

Айыл окмоту в своей деятельности подотчетен соответствующим аильному, поселковому кенешам, а по делегированным государственным полномочиям — главе государственной администрации района, мэру города.

Решения, принимаемые айыл окмоту по вопросам, отнесенным к его компетенции, подписываются главами местного самоуправления аила, поселка.

Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, не подлежат утверждению какими-либо государственными органами и обязательны для исполнения на соответствующей территории.

Исполнение актов айыл окмоту, противоречащих законодательству Кыргызской Республики, может быть приостановлено соответствующими кенешами, главами государственных администраций района, области и мэром города до вынесения решения судом.

Для обеспечения деятельности аильного, поселкового кенешей и айыл окмоту создается аппарат айыл окмоту. Его штатное расписание устанавливается аильным, поселковым кенешами на основе типовых нормативов, утвержденных решением Правительства Кыргызской Республики.



Спектр деятельности айыл окмоту достаточно широк, а выполняемые функции по содержанию перекликаются с обязанностями и полномочиями, выполняемыми исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления городов, но с учетом специфики сельского уклада жизни.

Так, айыл окмоту:

- организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения айла, поселка, предоставление населению социальных и культурных услуг;

- разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и выполняет их;

- разрабатывает проекты айильного, поселкового бюджетов и исполняет их после утверждения айильным, поселковым кенешами;

- разрабатывает и осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

- разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест;

- участвует в приватизации ликвидируемых предприятий и передаче на баланс айла, поселка объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;

- разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда;

- разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в коммунальной собственности, а также земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

- осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

- содействует взаимодействию различных участников в экономической, социальной и правовой сферах;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В отдельно расположенных сельских населенных пунк-

тах, входящих в границы территории соответствующего местного кенеша, объединяющей несколько айлов, в целях оперативного управления делами местного значения могут вводиться должности айыл башчысы (старосты айла). Решение об этом принимает соответствующий айильный, поселковый кенеш. Айыл башчысы назначается главой местного самоуправления айла, поселка с согласия схода жителей соответствующей территории.

Система управления в районах и областях республики в корне отличается от схемы управления в городах, поселках и айлах. В этих административно-территориальных единицах власть устроена по так называемому дуалистическому принципу, предполагающему наличие в основной структуре власти как государственного органа власти, так и органа местного самоуправления.

Так, власть местного самоуправления в районах и областях осуществляют избираемые прямым голосованием районные и областные кенешы, а исполнительную власть — районные и областные государственные администрации. Правда, районные и областные кенешы вправе образовывать для внутренней организационной работы свой аппарат, численность которого устанавливается самими кенешами.

Функции районных и областных кенешей аналогичны установленным для местных кенешей в целом.

Полномочия для местных государственных администраций определены в главе 9 Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Согласно этому закону, местная государственная администрация обеспечивает на соответствующей территории согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных центральных исполнительных органов Кыргызской Республики.

Местная государственная администрация в своей деятельности подотчетна Президенту, Правительству Кыргызской Республики и соответствующему местному кенешу в пределах их компетенции. Районная государственная администрация также подотчетна областной государственной администрации.

Структура и штатное расписание местной государствен-

ной администрации, а также размер расходов на ее содержание утверждаются Правительством Кыргызской Республики. Соответствующие местные кенешы вправе осуществлять дополнительное финансирование деятельности местных государственных администраций за счет средств местного бюджета.

Местная государственная администрация является юридическим лицом и вправе самостоятельно решать вопросы, отнесенные законодательством республики к ее компетенции. Она осуществляет свою деятельность на принципах:

- законности и социальной справедливости;
- защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- сочетания общегосударственных и местных интересов;
- демократизма, открытости и гласности в решении вопросов;
- ответственности за результаты своей деятельности перед государством и населением;
- разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года установлено, что местная государственная администрация должна строить свою деятельность в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующей территории, создавая условия для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными и общественными делами.

Для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительного характера в местной государственной администрации создается консультативно-совещательный орган – коллегия. В состав коллегии входят глава местной государственной администрации, его заместители и другие должностные лица государственных органов управления и органов местного самоуправления. Коллегия, действующая по принципу коллективного рассмотрения и решения вопросов, позволяет учитывать при принятии решений мнения различных руководителей, что должно содействовать повышению эффективности этих решений и демократичности процедуры их принятия.

Местная государственная администрация осуществляет на соответствующей территории исполнительную власть.

Учитывая, что областные и районные кенешы не имеют исполнительных структур, компетентных разрабатывать важнейшие программы развития территории, эту функцию на себя берут местные государственные администрации, которые формируют проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организуют их исполнение после утверждения местным кенешем.

Местная государственная администрация также разрабатывает проект местного бюджета, организует его исполнение после утверждения местным кенешем.

Местная государственная администрация полномочна осуществлять контроль за эффективным и целевым использованием государственных средств и средств стратегического назначения; с другой стороны, в сферу ее полномочий также входит привлечение для развития территории инвестиций и грантов.

Важной обязанностью этого государственного органа исполнительной власти является обеспечение рационального управления государственной собственностью на соответствующей территории.

Госадминистрация разрабатывает и реализует мероприятия и программы развития жилищного, коммунального хозяйства, организует привлечение имеющихся ресурсов для решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач.

В функции этого органа входит координация и осуществление мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий.

Местная государственная администрация ведет контроль за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних.

Она также обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с органами местного самоуправления и общественными организациями.

Особое внимание местные государственные администра-

ции уделяют изучению деятельности международных организаций, которые работают на данной территории. Так, согласно закону местная государственная администрация осуществляет мониторинг деятельности общественных и международных организаций, действующих на территории соответствующей области или района. При этом она не должна вмешиваться в деятельность этих организаций, осуществляя изучение их работы и взаимодействие с ними, исключительно руководствуясь требованиями закона.

Законодательство запрещает местным государственным администрациям вмешиваться в избирательные кампании, однако местные госадминистрации обязаны оказывать территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий организационное, информационное и материально-техническое содействие в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Законом не запрещено местным государственным администрациям осуществлять иные функции и полномочия, необходимые для полноценного осуществления их деятельности в рамках компетенции, обозначенной нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Некоторую специфику имеют те районные государственные администрации, деятельность которых, по сравнению с областными госадминистрациями, более приближена к выполнению хозяйственных функций, а также функций развития инфраструктуры территории. Так, районные государственные администрации дополнительно к вышеперечисленным задачам организуют правовое, социально-культурное, хозяйственное и бытовое обслуживание населения, разрабатывают и реализуют мероприятия и программы по поддержанию в надлежащем состоянии всех видов местных коммуникаций, улиц, дорог и других объектов.

В соответствии с такими целями районные администрации имеют отличную от областной структуру управления, в которую наряду с другими отделами и службами входят также подразделения, занимающиеся благоустройством территории.

Областную государственную администрацию возглавляет на принципах единоначалия глава государственной администрации – губернатор.

Районную государственную администрацию на принципах единоначалия возглавляет глава государственной администрации района – аким.

Главы государственных администраций области и района назначаются сроком на 4 года и освобождаются Президентом Кыргызской Республики с согласия соответствующего местного кенеша и по консультации с Премьер-министром Кыргызской Республики.

В соответствии с требованиями законодательства губернатор области и аким района не могут занимать свою должность более двух сроков подряд в одной административно-территориальной единице.

Глава государственной администрации области подотчетен Президенту и Премьер-министру Кыргызской Республики, глава государственной администрации района – Президенту, Премьер-министру Кыргызской Республики и главе государственной администрации области.

В случае ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей, приведшего к ухудшению социально-экономической и общественно-политической ситуации на территории соответствующей административно-территориальной единицы, нарушения законности, а также совершения порочащего проступка аким либо губернатор могут быть освобождены от занимаемой должности досрочно Президентом Кыргызской Республики по представлению Премьер-министра.

Областной, районный кенеш вправе двумя третями голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша выразить недоверие соответственно главе государственной администрации области, района и поставить вопрос о его освобождении от занимаемой должности перед Президентом Кыргызской Республики. Президент Кыргызской Республики в течение месяца принимает решение по данному вопросу и извещает о нем соответствующий местный кенеш.

Спектр деятельности главы местной государственной администрации достаточно широк. Глава местной государственной администрации:

- организует деятельность местной госадминистрации и отвечает в установленном порядке за ее результаты;
- координирует деятельность территориальных подраз-



делений государственных органов власти, дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности их руководителей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органа внутренних дел, таможенных органов, органов налоговой инспекции и органов государственной статистики Кыргызской Республики, а также вправе поставить вопрос об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

- не реже одного раза в год докладывает местному кенешу о положении дел на соответствующей территории;

- представляет на утверждение местному кенешу проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, информирует местный кенеш о выполнении этих программ, а также не реже одного раза в два года отчитывается перед курултаем соответствующей территории;

- представляет на утверждение местному кенешу проект бюджета соответствующей территории, представляет отчет о его исполнении для утверждения местным кенешем;

- вносит наиболее важные вопросы на рассмотрение местному кенешу, а также вправе поставить вопрос о созыве сессии местного кенеша и участвовать в ее работе с правом совещательного голоса;

- представляет соответствующую территорию в отношениях с вышестоящими государственными органами, в международных отношениях;

- принимает решение о предоставлении и изъятии земельных участков, находящихся в государственной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

- образует по согласованию с республиканскими органами государственного управления территориальные службы государственного ветеринарного надзора и иные службы, находящиеся в их совместном ведении, назначает руководителей этих служб с согласия вышестоящих органов государственного управления;

- оказывает содействие в учете и полном сборе платежей

в государственные социальные (пенсионные, страховые) фонды;

- оказывает содействие налоговым службам в учете налогоплательщиков и сборе налогов;

- осуществляет иные полномочия, возлагаемые на него Президентом, Правительством и Премьер-министром Кыргызской Республики, предусмотренные законодательством страны.

Дополнительно к вышеперечисленному губернатор области осуществляет на подведомственной территории государственный контроль за выполнением территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности законов, актов Президента и Правительства Кыргызской Республики.

В случаях принятия территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, актам Президента и Правительства Кыргызской Республики, глава государственной администрации области вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

Губернатор полномочен в установленном порядке ходатайствовать перед Президентом Кыргызской Республики, а аким района — перед губернатором области о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий Кыргызской Республики.

Глава государственной администрации области вправе отменить в случае противоречия законодательству нормативные правовые акты, изданные главой государственной администрации района, а также вправе приостановить в аналогичных случаях акты, изданные главой города, главой местного самоуправления айла, поселка.

Глава местной государственной администрации в пределах своей компетенции издает распоряжения, а также с согласия соответствующего местного кенеша может издавать

нормативные правовые акты в виде постановлений, контролирует их исполнение. Процедура принятия постановления главы государственной администрации с согласия местного кенеша очень важна для того, чтобы обеспечить демократический контроль со стороны представительного органа местного самоуправления за деятельностью главы местной государственной администрации. Такое новшество было введено новым Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В старом законе такого положения не было, и глава местной госадминистрации мог принимать постановления единолично, руководствуясь исключительно своим мнением.

Нормативные правовые акты, изданные губернатором и акимом, вправе отменить Президент или Правительство Кыргызской Республики.

Глава местной государственной администрации и его заместители не могут быть депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики либо местных кенешей.

В соответствии с законами «О государственной службе» и «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» глава местной государственной администрации и его заместители, руководители органов и структурных подразделений местной государственной администрации не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой;
- заниматься лично или через посредников предпринимательской деятельностью, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме;
- быть представителем по делам третьих лиц в местной государственной администрации либо в органе, который ему непосредственно подчинен или подотчетен;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства, другое государственное имущество и служебную информацию;
- получать от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за действия или

бездействие, связанные с исполнением служебных полномочий;

– вмешиваться в деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, а также в деятельность комиссий по проведению референдумов;

– участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов;

– участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью;

– назначать лиц, находящихся с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети), на должности, непосредственно ему подчиненные.

Нарушение этих требований указанными должностными лицами влечет дисциплинарную ответственность вплоть до освобождения от занимаемой должности.

## Глава одиннадцатая

### ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Говоря о формах организации местного самоуправления, нельзя обойти вниманием так называемые органы территориального общественного самоуправления (ТОС).

К ним относятся различные комитеты и советы, формируемые самими жителями, такие, как домовые, уличные, квартальные комитеты, советы общественности микрорайонов. В их число входят и более мелкие общественные образования, и выборные лица, включая старших по подъезду и по этажам в многоквартирных домах.

Согласно исследованиям, проведенным в 2000 году, общее количество органов территориального общественного самоуправления (квартальные, уличные, домовые комитеты, советы общественности, территориальные кенешы самоуправления (ТКС), округа общественного самоуправления и др.) составляет по республике 5594. В их деятельности участвует 24 067 активистов.

Органы территориального общественного самоуправления образованы на основе территориальных интересов – установлении общественного порядка на своей территории, соблюдении чистоты, охраны зеленых насаждений, уборки дворов и подъездов, ремонта сети коммуникаций и сантехники и т. д.

В последнее время, с развитием частного квартировладения, все больше в практику входит организация кондоминиумов – объединений собственников жилья в многоквартирных домах, а также создание ассоциаций кондоминиумов.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» кондоминиумы также причисляются к органам территориального общественного самоуправления, хотя в рамках республиканского законодательства их деятельность также регулируется Законом «О товариществах собственников жилья (кондоминиумах)», принятым в 1997 году.

К концу 2001 года в целом по республике было зарегистрировано более 300 кондоминиумов, объединяющих собственников около 40 тысяч квартир. По подсчетам экспертов, это составляет около 13% всего многоквартирного жилищного фонда Кыргызской Республики.

Часто на практике органы территориального общественного самоуправления ошибочно относят к органам власти на микроуровне, которые вместе с муниципальными органами власти (кенешами, мэриями, управами) образуют единую систему местного самоуправления. Это утверждение совершенно неправомерно, так как Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» четко установлено, что органы территориального общественного самоуправления – это добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, деятельность которых направлена на решение дел местного значения.

На основе сложившейся практики взаимоотношений этих органов с местными органами власти функции органов территориального общественного самоуправления можно объединить в три основные категории.

**Первая категория.** Функции, осуществляемые органа-

# СВЕДЕНИЯ

о количестве органов территориального общественного самоуправления, общественных организаций местных сообществ и численности активистов местного самоуправления Кыргызской Республики на 1 июня 2000 года

| Область         | Органы территориального общественного самоуправления (полюс/год) |              | Всего      | Общественно-примыкающие местные сообщества (полюс/чел.) |                      |              |                 |                           |
|-----------------|------------------------------------------------------------------|--------------|------------|---------------------------------------------------------|----------------------|--------------|-----------------|---------------------------|
|                 | Всего                                                            | В том числе: |            | Сельские общественные советы                            | Квартальные комитеты | В том числе: | Сельские советы | Муниципальные организации |
| Город Бишкек    | 1901/2288                                                        | 30/355       | 203/1114   | 46/290                                                  | 41/213               | 70/269       | 4/32            | 75/482                    |
| Баткенская      | 436/2155                                                         | 89/309       | 130/1650   | 93/119                                                  | 37/297               | 310/344      | 35/232          | 35/753                    |
| Джалал-Абадская | 120/877                                                          | 6/71         | 60/564     | 126/765                                                 | 70/345               | 96/701       | 81/755          | 85/1712                   |
| Иссык-Кульская  | 65/282                                                           | 10/113       | 32/754     | 97/798                                                  | 59/1372              | 89/4286      | 48/237          | 53/390                    |
| Нарынская       | 407/2278                                                         | -            | 364/2282   | 115/746                                                 | 85/402               | 115/1059     | 116/3681        | 152/1141                  |
| Ошская          | 2145/7081                                                        | 247/1381     | 1839/5944  | 33/1014                                                 | 353/1730             | 215/1714     | 265/3781        | 325/4225                  |
| Чуйская         | 840/3393                                                         | 22/708       | 630/2685   | 105/1161                                                | 121/1318             | 129/939      | 70/650          | 171/2232                  |
| Таласская       | 311/1993                                                         | -            | 311/1993   | 63/456                                                  | 37/255               | 46/650       | 29/501          | 62/357                    |
| Всего           | 5504/24067                                                       | 431/2507     | 5594/15431 | 1155/6219                                               | 823/6379             | 676/19971    | 646/3950        | 965/11292                 |



ми территориального общественного самоуправления на основе тех полномочий, которые им предоставили сами жители микротерритории, образовавшие эти органы. Эти полномочия являются основными для органов ТОС, так как именно для выполнения этих задач по поручению самих жителей органы ТОС и образуются.

**Вторая категория.** Полномочия, которые делегированы органам территориального общественного самоуправления местными органами власти в целях полноценного исполнения основных услуг для жителей. Например, предоставление органам ТОС права дачи согласия на строительство на соответствующей микротерритории торговых точек, зданий и сооружений, если это положительно влияет на комфортность условий проживания жильцов.

**Третья категория.** Функции, выполняемые органами территориального общественного самоуправления, делегированные им органами власти на возмездной основе. Например, сбор с жильцов каких-то отдельных видов налогов. За выполнение этих услуг для местной власти органам ТОС может производиться оплата из бюджетных средств и внебюджетных фондов местного самоуправления.

Благодаря политике децентрализации власти, уставы местных сообществ усиливают полномочия органов территориального общественного самоуправления. Так, например, в Уставе города Бишкека говорится о том, что городской кенеш и мэр на договорной основе могут наделять органы территориального общественного самоуправления своими функциями по осуществлению социально-экономического развития территории, контролю за соблюдением правил реконструкции и застройки территории и другими контрольными функциями, включая право взимания штрафов за нарушения постановлений Бишкекского городского кенеша, касающихся соблюдения санитарных и других правил, предоставлять им право дачи согласия на строительство или установку торговых и иных объектов, передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов.

Хороший опыт развития ТОС есть в Кыргыз-Атинской сельской управе Ноокатского района Ошской области, где

эти общественные образования действуют по специально разработанным положениям.

Интересные начинания в этом направлении есть и в городе Караколе, где образовано 15 округов, возглавляемых болушами. В обязанности этих новообразованных органов входит широкий круг вопросов местного значения, начиная от охраны правопорядка, заканчивая санитарным состоянием территории. Болуши избираются населением прямым голосованием, что обеспечивает демократические принципы организации их деятельности.

Своеобразные преобразования, направленные на развитие территориального общественного самоуправления, были осуществлены в городе Джалал-Абаде, где в 1998 году были образованы городские общественные территориальные управы. Согласно положению, утвержденному Джалал-Абадским городским кенешем, городская общественная территориальная управа является представительным органом добровольного объединения членов городского сообщества, постоянно проживающих на определенной территории, для решения вопросов местного значения.

Определенный опыт территориального общественного самоуправления есть и в других регионах Кыргызстана.

К органам территориального общественного самоуправления тесно примыкают такие общественные организации местных сообществ, как суды аксакалов, дружины по охране общественного порядка (кырк чоро), молодежные комитеты, советы ветеранов, женские советы и другие организации.

Количество таких общественных организаций местных сообществ, по данным на 1 июня 2000 года, в республике составляло 5158, а численность активистов в них – 48 416 человек. Наибольший удельный вес среди этих организаций занимают дружины по охране общественного порядка (965) и суды аксакалов (1055).

В отличие от органов ТОС эти организации не всегда осуществляют свою деятельность в четких границах территориальных образований, зачастую действуя в пределах нескольких кварталов или микрорайонов, а иногда – всего населенного пункта.

Поэтому отношение этих организаций к органам территориального общественного самоуправления, как это делают

некоторые теоретики кыргызского местного самоуправления, ошибочно.

В утратившем силу Законе «Об общественных объединениях в Республике Кыргызстан», принятом в 1990 году, предшественники этих органов (добровольные народные дружины, товарищеские суды и т.д.) относятся к органам общественной самодеятельности граждан. Тем не менее, в своей деятельности они также руководствуются принципами местного самоуправления.

Для чего образуются все эти организации? Опыт показывает, что без широкого вовлечения граждан в решение вопросов развития своей территории местное народовластие не достигнет своей цели, не защитит члена сообщества ни физически, ни экономически.

Выступая на совещании глав местного самоуправления 23 ноября 1994 года, Президент Кыргызской Республики Аскар Акаев так оценил значимость общественной самоорганизации для кыргызского народа: «Можно сказать, что только благодаря тому, что веками кочевавший по заоблачным высям Ала-Тоо кыргызский народ отыскал и освоил лучшие, наиболее разумные формы самоуправления, он смог сохранить себя как нацию, как единую общность... По моему глубокому убеждению, национальное возрождение кыргызов, которое названо в Конституции в качестве одной из важнейших целей, стоящих перед народом Кыргызстана, включает в себя в качестве неотъемлемой и первостепенной задачи бережное отношение к опыту наших предков в области самоорганизации общественной жизни».

## Глава двенадцатая

### ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

<sup>1</sup> Мировая практика функционирования демократических институтов власти свидетельствует о том, что образуемые даже по самым демократическим процедурам органы либо избираемые лица не всегда оправдывают те ожидания, ко-

торые на них возлагает общество, и что нередки случаи, когда выборные органы управления принимают решения, не совпадающие с мнением лиц, их избравших.

Именно поэтому наряду с так называемыми формами представительной демократии в мире широко практикуется применение многообразных форм прямой демократии.

В Кыргызстане такие формы демократии также законодательно закреплены как на республиканском, так и на местном уровнях.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» установлено, что местное самоуправление осуществляется в формах представительного и непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

Представительное участие в сфере местного самоуправления реализуется через местные кенешы.

Важнейшими формами непосредственного участия населения в самоуправлении являются обсуждение всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем курултайов, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также участие в выборах представительных органов, в осуществлении контроля деятельности местного самоуправления.

Однако основной формой непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления являются выборы в местные кенешы, а также глав местного самоуправления айлов, поселков и городов районного значения.<sup>4</sup>

В последние несколько лет в республике реанимирована такая форма древней кыргызской демократии как, курултай, представляющий собой форму участия членов местного сообщества в управлении делами местного значения путем избрания делегатов курултая и обсуждения на нем важных вопросов жизнедеятельности местного сообщества, включая отчеты глав местного самоуправления и местных государственных администраций о деятельности местных органов власти.

Впрочем, среди теоретиков местного самоуправления пока нет единой точки зрения на то, к какой форме самоуправления относятся курултай.

Одни склонны считать их представительной формой самоуправления, так как в крупных населенных пунктах в этих собраниях не могут участвовать все жители, в силу чего на курултай избираются представители от местных сообществ.

Другие полагают, что курултай является непосредственной формой демократии, так как нет нужды напичкать бюрократизировать систему местного самоуправления, и в этих мероприятиях имеют полное право участвовать все желающие из числа членов местного сообщества.

Древняя традиция курултаев была возрождена в 1996 – 1997 годах, когда в Кыргызстане во всех муниципальных образованиях, а затем в районах и областях состоялись такие собрания. А 25 декабря 1997 года в Бишкеке состоялся республиканский курултай, в работе которого приняли участие представители, выдвинутые на региональных курултаях. Аналогичная серия курултаев также прошла в республике в 2001–2002 годах.

Цель курултаев – принятие решений по важнейшим делам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества. На курултай могут выноситься вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития коммунальной собственности.

Решения курултая носят рекомендательный характер для соответствующего местного кенеша и рассматриваются последним, а также мэром, главой города и главой местного самоуправления аила, поселка.

Законом установлено, что нормы представительства делегатов курултая, порядок его проведения и реализации решений устанавливаются уставом местного сообщества.

Местные сообщества также могут поводить собрания, сходы и другие формы прямого волеизъявления населения.

Граждане, проживающие в одном доме или в соседних домах, проводят собрания для решения вопросов, представляющих взаимный интерес. Например, таких, как организация посадки зеленых насаждений, полив газонов, договоренность о том, имеют ли право владельцы автотранспортных средств въезжать на территорию двора на автомобиле и т. д.

Сход граждан, проживающих на территории одной ули-

цы, квартала, микрорайона или села, представляет собой прямую форму участия членов местного сообщества в управлении делами местного значения путем обсуждения вопросов жизнеобеспечения и жизнедеятельности сообщества с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества. Вопросы, решаемые на сходах, более масштабны, нежели те, которые решаются на собраниях граждан по месту жительства.

В мире также широко практикуется такая форма непосредственной демократии, как местные референдумы. В некоторых странах мира на местных референдумах утверждаются тарифы за пользование услугами, оказываемыми муниципальными предприятиями, решаются вопросы об устройстве местной власти, включая выбор схемы городского управления и численности депутатов местного представительного органа. Однако в Кыргызской Республике новый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятый 28 декабря 2001 года, не предусматривает проведения местных референдумов, а Законом «О референдуме» прямо запрещено проведение референдумов на отдельно взятой территории республики. Хотя в утратившем силу Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятом 19 апреля 1991 года, такая форма непосредственной демократии была предусмотрена, однако на практике за целое десятилетие – с 1991 по 2001 год – никогда не была реализована.

## Глава тринадцатая

### ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Являясь одной из основ организации власти в республике, местное самоуправление нуждается в законодательном закреплении. Правовое обеспечение местного самоуправления имеет два уровня.

**Первый уровень** – республиканское законодательство, или система актов, принятых в установленном порядке высшими государственными органами и лицами. Эта система



включает в себя высший закон государства – Конституцию Кыргызской Республики, ряд законов, а также актов главы государства и Правительства республики.

**Второй уровень** – правовые акты местных сообществ и органов местного самоуправления.

Если говорить критично, республиканская законодательная база по местному самоуправлению сегодня не является гармоничной и полной. Тем не менее, она обеспечивает функционирование местного самоуправления в республике и способствует его дальнейшему развитию.

Главным правовым актом, устанавливающим правовую основу местного самоуправления, является Конституция, гарантирующая ему законодательную защиту. Глава 7 Конституции полностью посвящена местному самоуправлению и определяет основные формы и принципы его организации.

Другим важнейшим документом является Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятый Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 28 декабря 2001 года и подписанный Президентом Кыргызстана 12 января 2002 года.

Закон определяет принципы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, устанавливает систему его органов, их полномочия и компетенцию, закрепляет систему их взаимоотношений с органами государственной власти.

Ряд положений о местном самоуправлении регулируется различными кодексами и законами.

Так, Гражданский кодекс определяет основы регулирования вопросов коммунальной собственности; в Налоговом кодексе устанавливается система местных налогов; в Законе «Об основах бюджетного права в Кыргызской Республике» определяются принципы формирования местных бюджетов, а также принципы межбюджетных взаимоотношений местного самоуправления как с государством, так и местными органами власти различных территориальных уровней – области, района, города, поселка, айла; в Кодексе о выборах в Кыргызской Республике отдельная глава посвящена выборам в органы местного самоуправления.

Закон «О коммунальной собственности» определяет пра-

вовую компетенцию органов местного самоуправления в отношении важнейшей из экономических основ местного самоуправления – коммунальной собственности.

Есть также отдельные законы, регулирующие деятельность местных органов власти в конкретных административно-территориальных единицах, например, Закон «О статусе столицы Кыргызской Республики», регулирующий основы организации власти в городе Бишкеке.

С целью нормативно-правового обеспечения местного самоуправления в условиях его реформы Президент, начиная с 1994 года, издал более 30 указов и распоряжений. Сегодня некоторые из этих нормативных правовых актов полностью или частично утратили силу в связи с принятием нового Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», заключившего в себе содержание принятых ранее многочисленных подзаконных актов.

Однако ряд актов главы государства по-прежнему остается в силе. Эти законодательные акты вместе с постановлениями Правительства дополняют основную правовую канву местного самоуправления.

Местный уровень законодательной базы самоуправления включает в себя акты, принимаемые как местными сообществами непосредственно, так и через своих представителей.

Один из самых важных правовых актов местного значения – Устав местного сообщества. Устав представляет собой свод правил коллективного общежития членов местного сообщества. Сегодня такие уставы приняты во всех 465 сельских муниципалитетах, городе Бишкеке и городах районного подчинения. Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года закрепил юридический статус этих уставов, определив его основным правовым документом местного сообщества.

Каковы особенности этих уставов? Фактически уставы определяют лишь то, что им прямо разрешает закон, начиная от формы организации власти, кончая правами жителей. Такой устав подтверждает согласие местного сообщества взять на себя эти полномочия. Он является своеобразным договором населения с государством и органами местного самоуправления, выполняемым на добровольной основе.

В этом отношении уставы местных сообществ Кыргызстана резко отличаются, скажем, от уставов сообществ в федеративных государствах.

К примеру, в Соединенных Штатах Америки уставы городов устанавливают практически все правила, касающиеся дел местного значения, включая систему организации муниципальной власти, структуру и штаты представительных и исполнительных органов. На это в США разрешения государства не требуется.

В некоторой степени практика местного законодательства Кыргызской Республики похожа на правовую систему Великобритании, где органы местного самоуправления осуществляют только те функции, которые им прямо разрешает закон государства, и отличается от аналогичной системы во Франции, где муниципалитеты делают все, что не запрещено законом.

Такая постановка вопроса правомерна для двух упомянутых выше государств и прямо исходит из местных условий и традиций. Так, в Англии, где на местном уровне нет государственных уполномоченных лиц, местное законодательство «сужено» рамками законодательства страны. И, наоборот, во Франции, где сильна власть комиссаров республики, осуществляющих государственный контроль на местах, муниципалитеты определяют круг полномочий самостоятельно, не выходя при этом за рамки закона.

В Кыргызской Республике, находящейся в переходном периоде, при установлении рамочных местных правовых актов, одним из которых является устав сообщества, еще ощущается опека центральной государственной власти. Хотя в будущем, вероятно, в процессе децентрализации власти местному законотворчеству в этом вопросе будет предоставлено больше прав и в республиканском законодательстве будут закладываться правовые «ниши», которые на местном уровне будут самостоятельно заполняться представительными органами местного самоуправления или самим населением непосредственно. Тем самым местным сообществам будет передаваться больше прав на законотворчество.

Говоря о правовой основе местного самоуправления, нельзя обойти вопрос правовой деятельности местных кене-

шей, которые в соответствии с законодательством принимают на сессиях свои постановления. Последние являются непреложными на соответствующей территории и играют существенную роль в решении насущных вопросов жизнедеятельности местных сообществ.

Важнейшими из этих документов являются постановления по принятию бюджета соответствующей территории и отчеты о его выполнении, постановления по вводу местных налогов и сборов. Ни один другой орган в республике, кроме местного кенеша, не правомочен принимать решения по данным вопросам.

## Глава четырнадцатая

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Любая организация власти, в том числе и местного самоуправления, для своего осуществления предполагает наличие экономической и финансовой базы. Без этого невозможно нормальное управление делами свойственной ей компетенции.

Согласно законодательству республики экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы, включая землю, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир, а также предприятия и организации независимо от формы собственности, расположенные на соответствующей территории, движимое и недвижимое имущество, входящее в состав коммунальной собственности.

Важная роль в экономической самостоятельности должна отводиться коммунальной собственности, представляющей собой имущество, находящееся на праве собственности местного сообщества, управляемое органами местного самоуправления. Право коммунальной собственности закреплено в Конституции Кыргызской Республики наравне с такими формами собственности, как государственная и частная.

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» установлено, что коммунальная

собственность представляет собой собственность местных сообществ, находящуюся во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления, служащую источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

К коммунальной собственности могут относиться земля, движимое и недвижимое имущество, казна местного сообщества, муниципальные ценные бумаги. Порядок пользования и распоряжения коммунальной собственностью устанавливают местные кенешы в соответствии с законодательством. Законодательством также четко определено, что право коммунальной собственности признается и защищается государством наравне с государственной, частной и иными формами собственности.

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 1996 года «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики», а также постановлению Правительства от 6 ноября 1997 года и последующим постановлениям в коммунальную собственность сельским и поселковым сообществам передано более 5,1 тыс. объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения на сумму 1,6 млрд. сомов, а городским сообществам – почти 5,4 тыс. объектов с остаточной стоимостью в 6,8 млрд. сомов. Таким образом, в целом в коммунальной собственности местных сообществ около 10,5 тыс. объектов стоимостью, превышающей 8,4 млрд. сомов.

В число этих объектов входят школы, включая школы-интернаты, детские и юношеские спортивные школы, детские музыкальные и другие школы, профессионально-технические училища, сельские больницы, фельдшерско-акушерские пункты, аптеки, другие медицинские учреждения, детские ясли, дворцы и дома культуры, клубы, библиотеки, музеи, спортивные комплексы и сооружения, кинотеатры, видеосалоны. Число этих объектов в целом по республике превышает пять тысяч и продолжает увеличиваться.

Однако, как видно из перечня, в состав коммунальной собственности сельчан не попали доходоприносящие объек-

ты – такие, как магазины, рынки, другие торговые точки, предприятия или их доля, другие хозяйствующие субъекты. То есть коммунальная собственность в наших реалиях, по существу, не входит в состав экономической базы самоуправления, фактически представляя собой хозяйственную инфраструктуру местных сообществ.

Финансовая основа местного самоуправления состоит из доходов, поступающих в местный бюджет из разных источников. Согласно Закону Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в местные бюджеты всех уровней поступают:

- земельный налог;
  - арендная плата за землю;
  - государственная пошлина в размерах, установленных законодательством Кыргызской Республики (за исключением взимаемой органами арбитражного суда и органами внутренних дел за реализацию паспортов);
  - местные налоги и сборы в соответствии с разделом VIII «Местные налоги и сборы» Налогового кодекса Кыргызской Республики;
  - неналоговые платежи, поступающие в местные бюджеты в виде сборов, платежей, доходов и санкций согласно Закону Кыргызской Республики «О неналоговых платежах»;
  - доходы бюджетных организаций местного подчинения от специальных средств, включаемые в доходную часть местных бюджетов в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 19 Закона.
- Согласно Налоговому кодексу к местным налогам и сборам причисляются следующие платежи:
- налог с владельцев транспортных средств;
  - курортный налог;
  - гостиничный налог;
  - налог на рекламу;
  - налог за право использования местной символики;
  - налог с граждан, выращивающих цветы в тепличных условиях и реализующих их населению;
  - налог на право охоты и рыболовства;
  - налог с туристов, выезжающих в дальнее зарубежье;
  - налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж;



- налог на неиспользуемые производственные и торгово-бытовые площади или их части;
- сбор за право проведения местных аукционов, конкурсов и выставок, проводимых в коммерческих целях;
- сбор за парковку автотранспорта;
- сбор со сделок, совершаемых на товарно-сырьевых биржах;
- сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов;
- налог с казино.

Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» определяет структуру местных бюджетов и организацию работы по их составлению и исполнению.

Местные бюджеты утверждаются соответствующими местными кенешами.

Областные, городские и районные кенешы, кроме того, утверждают нормативы отчислений от налога на прибыль, акцизного налога на внутреннюю (местную) продукцию, подоходного налога с физических лиц и других общегосударственных доходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, в соответствующие бюджеты кенешей нижестоящего территориального уровня, суммы категориальных, выравнивающих и стимулирующих (долевых) грантов, выделяемых кенешами вышестоящего территориального уровня для кенешей нижестоящего территориального уровня.

Учитывая общий дефицит государственного бюджета Кыргызской Республики, связанный с незавершенностью экономического становления молодой страны, органы местного самоуправления также испытывают финансовый голод. Особенно явно это ощущается на первичном территориальном уровне — в селах и поселках.

Положение с финансовым дефицитом на местах усугубилось после передачи на баланс органов местного самоуправления на селе в коммунальную собственность объектов, требующих постоянных расходов.

Более того, статистика свидетельствует о том, что за последние несколько лет наметилась настораживающая и, к сожалению, устойчивая тенденция уменьшения доли мест-

ных бюджетов в структуре государственного бюджета. Это наглядно видно из данных Национального статистического комитета за 1991–2000 годы.

До проведения активной реформы самоуправления, начавшейся в 1995 году, доходная часть местных бюджетов даже превышала доходы республиканского бюджета. С началом же действий по децентрализации власти с каждым годом это соотношение, наоборот, изменялось не в пользу местного бюджета. И в 2000 году доходная часть республиканского бюджета превысила доходы местных бюджетов уже в 2,5 раза.

В настоящее время доля местных бюджетов всех территориальных уровней в общем консолидированном бюджете едва составляет 30 процентов, тогда как в большинстве демократических стран с децентрализованной системой экономики этот показатель достигает почти 50 процентов. Так, в середине 1990-х годов доля регионов в общих налоговых поступлениях составляла: в Канаде — 54 процента, в Германии — 53 процента, в США — 45 процентов.

Все это говорит о том, что за годы реформирования местного самоуправления в Кыргызстане практически не было сделано ощутимых действий в направлении финансовой децентрализации.

В связи с этим Президент Кыргызской Республики издал в сентябре 1997 года особое Распоряжение, предписывающее формирование самостоятельного бюджета органов местного самоуправления первичного уровня и закрепление его доходной и расходной частей в местных бюджетах районов (городов) и областей отдельной строкой. Однако это существенно не улучшило положения с финансовым укреплением сельского самоуправления.

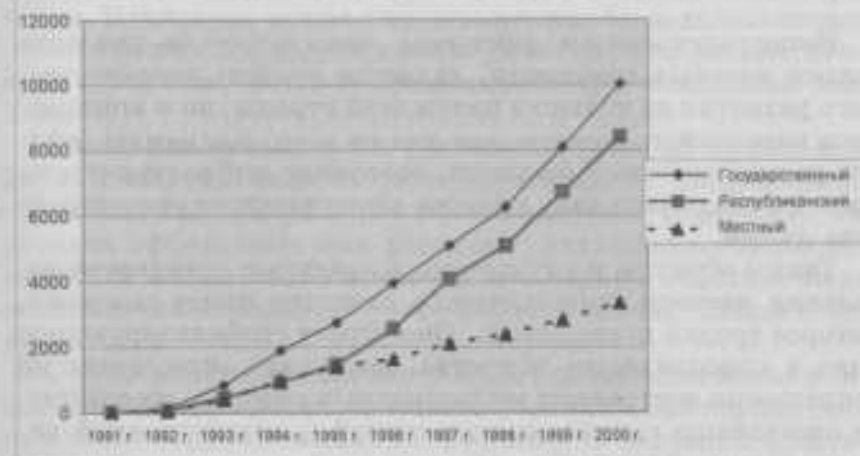
Думается, причина бюджетного дефицита не только в том, что бюджеты органов местного самоуправления различного территориального уровня по-прежнему формируются как при старой командной плановой экономике методом расщепления ставок отчислений в местные бюджеты «сверху вниз». Основная причина кроется в общем экономическом неблагополучии страны.

Сегодня ведутся дебаты о необходимости поиска дополнительных источников формирования бюджетов местного

**Доходы республиканского и местного бюджетов  
Кыргызской Республики за 1991–2000 гг.  
(млн. сомов)**

| Вид бюджета                                                                   | 1991 г. | 1992 г. | 1993 г. | 1994 г. | 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Государственный                                                               | 17,7    | 128,1   | 847,9   | 1891,2  | 2745,9  | 3933,1  | 5090,3  | 6262,7  | 8091,5  | 10029,1 |
| Республиканский                                                               | 11,1    | 68,6    | 450,3   | 910,3   | 1464,8  | 2551,6  | 4073,9  | 5090,6  | 6713,7  | 8398,4  |
| Местный                                                                       | 6,7     | 59,5    | 397,6   | 980,9   | 1406,3  | 1628,4  | 2113,2  | 2388,5  | 2826,6  | 3356,0  |
| Соотношение<br>размеров доходов<br>республиканского<br>и местного<br>бюджетов | 1,66    | 1,15    | 1,19    | 0,93    | 1,04    | 1,57    | 1,93    | 2,09    | 2,38    | 2,5     |

**Рост доходов республиканского и местных бюджетов  
Кыргызской Республики за 1991–2000 гг.  
млн. сомов**



самоуправления. В их качестве рассматриваются земельный налог, фонд перераспределения земель, поступления от которых в настоящее время в местные бюджеты зачисляются не полностью, другие финансовые источники. Министерство финансов Кыргызской Республики также предпринимает действия по изменению сложившейся неблагоприятной ситуации, выступая с различными инициативами по укреплению финансово-бюджетных основ местного самоуправления. Так, уже стала обычной практика установления стабильных нормативов отчислений в областные бюджеты, теперь предстоит распространить этот положительный опыт на другие территориальные уровни – районы, города, поселки, аилы. Рассматривается возможность перевода на самофинансирование отдельных пилотных сельских муниципалитетов, которые имеют хорошую налоговую базу.

Во всей этой ситуации ясно одно: становление местного самоуправления невозможно без улучшения его экономического и финансового менеджмента, ибо крепкое управление требует крепкой материальной основы.

## МЕСТНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Непосредственным фактором, влияющим на качество жизни местных сообществ, является уровень экономического развития не только в целом всей страны, но и конкретного населенного пункта, так как от этого напрямую зависят размер местного бюджета, состояние инфраструктуры, уровень обслуживания, а также возможности трудоустройства людей.

Таким образом, в улучшении жизненных стандартов населения местное экономическое развитие имеет значение, которое трудно переоценить. Оно играет стабилизирующую роль в консолидации общества, позитивно отражается на сокращении внутренних миграционных потоков, способствует оживлению социально-культурной и хозяйственной активности местных сообществ.

Обобщенно под местным экономическим развитием понимают процесс, направленный на систематическое улучшение жизненного уровня местных сообществ путем активизации деятельности хозяйствующих субъектов, улучшения качества производимой ими продукции и оказываемых услуг.

Понимание местного экономического развития в странах, переживающих переходный период, существенно отличается от той трактовки, которая применялась в годы централизованной экономики. В тот период планы социально-экономического развития разрабатывались централизованно и проходили этапы утверждения в вышестоящих инстанциях, и только затем давались на места для выполнения. Несмотря на то, что существовали так называемые «встречные планы», разрабатываемые «снизу», а также система депутатских наказов, учитываемых в планировании местного развития, в целом эти планы оставались централизованными. Учитывая, что средства производства находились в государственной собственности, планирование носило отраслевой характер.

Ситуация коренным образом изменилась после провоз-

глашения курса на рыночные и демократические реформы. Почти тотальное разгосударствление собственности, ставшей большей частью акционированной и приватизированной, привело к необходимости отказа от директивного планирования. В условиях рынка уже невозможно было делать ставку на экономическое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, которое применялось при командной экономике.

Главными субъектами, производящими материальные блага и услуги, стали частные предприятия, акционерные общества, индивидуальные производители. И от того, насколько эффективно они работают, стало зависеть экономическое положение на местах и в стране в целом. Ведь экономическое развитие — это рабочие места, товары и услуги.

С учетом вышеизложенного и претерпела изменение концепция местного экономического развития. На первое место в ее проведении вышла необходимость оказания властями поддержки развитию предпринимательства, особенно малого и среднего бизнеса, являющегося, как известно, во всем мире основным долевым участником экономического развития.

Здесь уместно привести два примера благоприятного влияния малого бизнеса на улучшение качества жизни местных сообществ. К 1993 году в столице республики городе Бишкеке сложилась такая ситуация, что практически перестал работать городской пассажирский транспорт, начались перебои в обеспечении населения хлебобулочными изделиями. В системе хлебообеспечения это было связано с разрывом старых хозяйственных связей, а на транспорте — с износом транспортного парка, отсутствием запасных частей к нему и финансовых средств на их приобретение.

В этих условиях городские власти стали реализовывать политику, направленную на поддержку малого и среднего бизнеса: городской департамент транспорта стал поощрять использование арендных автобусов, особенно микроавтобусов, было введено лицензирование использования частного транспорта в качестве такси; в области хлебообеспечения стало поощряться создание мини-пекарен, которые не только более оперативно, нежели старые хлебокомбинаты, реа-



гировали на конъюнктуру рынка, но и позволили обеспечить население свежим хлебом, так как выпечка хлебобулочных изделий осуществлялась в непосредственной близости от потребителя. Такая политика в столице республики привела к значительному улучшению транспортного обслуживания населения и снабжения людей горячим хлебом. Причем эти действия осуществлялись не на центральном, а на местном уровне.

Нельзя сказать, однако, что местное экономическое развитие целиком зависит от местных властей. Важную роль играют центральное правительство и система республиканского законодательства, устанавливающие ставки налогообложения, создающие систему стимулирования предпринимательской активности, вводя различные налоговые льготы, выделяя инвестиции, ослабляя излишний контроль.

В то же время местные власти также могут успешно действовать в этом направлении.

В мире широко применяется, например, создание местными властями (или поощрение создания) центров поддержки предпринимательства, в которых высококвалифицированные специалисты проводят обучение желающих маркетингу, бухгалтерскому учету и другим необходимым для занятия бизнесом дисциплинам. Это особенно важно для начинающих предпринимателей, решивших попробовать свои силы на этой стезе, чтобы уберечь их от излишнего риска и помочь сделать успешный, прибыльный бизнес.

Интересной формой поддержки развития предпринимательства является практика создания бизнес-инкубаторов. Последние представляют собой комплекс мероприятий, включающих разные этапы становления частного бизнеса: консультирование людей, выказавших твердое желание заняться частным бизнесом, предоставление им для начала на льготных условиях производственных площадей, выделение микрокредитов.

Развитие малого и среднего бизнеса требует снижения количества проверок, контрольных инспекций хозяйствующих субъектов, тем более, что это часто приводит к вымогательству контролирующими инстанциями взяток и не только не способствует пополнению местного бюджета, сокращению случаев сокрытия дохода, но и сдерживает расшире-

ние производства. Поэтому количество контрольных проверок должно быть сведено к необходимому минимуму.

В связи с этим настораживает централизация лицензирования предпринимательской деятельности: во-первых, это лишает местные власти возможности позитивно влиять на местное экономическое развитие, а во-вторых, приводит к коррупции в лицензирующих инстанциях. В период формирования новой политико-правовой культуры более целесообразна выдача лицензий на право хозяйственной деятельности одновременно несколькими разными органами на выбор самого предпринимателя. Такой подход позволяет снизить возможность распространения коррупции в органах, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Еще одним условием для развития местного предпринимательства является защита бизнеса от посягательств криминальных элементов. Местные правоохранительные органы могут оказать в этом поддержку, организовав борьбу с различными проявлениями рэкета, препятствуя объединению преступных группировок и криминализации общества.

Молодому предпринимателю нужны налоговые льготы, кредитование и гранты для приобретения основных фондов и формирования оборотного капитала, информация о рынке, помощь в сбыте продукции.

Развитие предпринимательства включает в себе огромный, многослойный пласт проблем, которые в одиночку сложно решать и предпринимателям, и властям, и общественным организациям. Но решать их необходимо, так как от этого зависит местное экономическое развитие — залог благосостояния местных сообществ. Именно потому в решении этого огромного комплекса задач видятся потенциальные совместные интересы и местных властей, и предпринимателей, и общественных организаций.

В качестве инструмента местного экономического развития должна быть принята широко апробированная в мире политика социального партнерства. В качестве партнеров здесь выступают местные власти, общественный и частный секторы.

Главную роль в налаживании такого партнерства должны играть местные власти: кенеш, государственные администрации, мэрия, городские управы, айыл окмоту. Местные вла-

сти обеспечивают разработку планов и программ социально-экономического развития территории, отражающих комплексное долгосрочное видение стратегических направлений развития административно-территориальных единиц.

Однако к такому планированию должны привлекаться представители общественности, частного сектора, профессиональные ассоциации и союзы, органы территориального общественного самоуправления, учебные заведения, частные лица, коммерческие банки и особенно предприниматели, которые во всем мире являются самым мобильным и социально активным классом, способным к быстрому реагированию на изменяющуюся экономическую ситуацию.

В целом все эти субъекты представляют собой значительную силу и обладают существенным экономическим, человеческим и информационным потенциалом. В современных условиях официальным органам власти просто не под силу самим осуществлять местное экономическое развитие: для этого у них нет ни производственной базы, ни достаточных объемов финансовых средств, ни людских ресурсов.

Именно последний аргумент и определяет необходимость развития социального партнерства уже на этапе разработки политики социально-экономического развития. Важно, чтобы в реализации таких планов и программ были заинтересованы субъекты сообщества, а успех выполнения социально-экономических программ напрямую влиял на интересы всех партнеров, и в первую очередь, предпринимателей, представляющих собой главный двигатель экономического прогресса.

Исходя из вышесказанного, необходимо, прежде всего, изменить сам подход к разработке программ местного экономического развития, которые должны превратиться из программных документов преимущественно местных органов власти в программы местных сообществ. При этом местные органы власти перестанут быть единственными участниками этого процесса, хотя и сохранят роль главного разработчика стратегии развития, а также органа, ответственного за финансирование и реализацию принимаемых программ.

Такие программы должны стать плодом коллективных усилий всех участников — представителей городской власти, бизнеса, общественности, — а ориентация программ дол-

жна быть направлена на заинтересованных в их реализации партнеров. Программа местного экономического развития (МЭР) должна затрагивать жизненно важные интересы участников ее реализации, совпадать с целями участвующих в ее выполнении партнеров. Поэтому крайне важно заинтересовать всех участников процесса местного экономического развития уже на этапе программного проектирования.

Существенной помощью в аккумуляции усилий участников МЭР может стать создание советов местного экономического развития, также действующих на основе социального партнерства. Эти советы могли бы возглавить представители выборных органов городской власти или же руководитель исполнительной власти города или поселка городского типа: глава городской государственной администрации, глава города, глава айыл окмоту.

#### Основные партнеры, участвующие в разработке и реализации программ местного экономического развития



Советы могли бы стать реально действующим корпоративным органом, разрабатывающим политику городского экономического развития, способствовать созданию благоприятных условий для местных предпринимателей, повышению привлекательности условий для инвестиций.

Такие советы могли бы разрабатывать и осуществлять различные мероприятия и инициативы, включая разработ-

ку предложений по созданию свободных экономических зон, выработку модельной системы формирования местных бюджетов и установления нормативов отчислений в эти бюджеты, представлять эти инициативы для обсуждения на местных форумах, заседаниях городских кеңешей с целью принятия адекватных мер или выработки предложений в центральные органы власти.

Местная инициатива должна стать одним из движущих факторов развития экономики республики, так как именно на местах существует лучшее понимание имеющихся экономических, природных и трудовых ресурсов. Причем, как уже отмечалось выше, в своей повседневной деятельности советы местного экономического развития должны работать на принципах социального партнерства, аккумуляции энергии представителей бизнеса, общественных организаций, политических партий, органов самоуправления, физических лиц, находя точки соприкосновения их экономических интересов.

Вообще в социальном партнерстве местных сообществ можно выделить следующие его типы:

- партнерство между властями и общественным сектором;
- партнерство между властями и частным сектором;
- межмуниципальная кооперация, или партнерство между органами власти различного территориального уровня и разных административно-территориальных единиц;
- партнерство между общественным и частным секторами;
- комплексное партнерство.

Союз между официальными органами власти и общественным сектором имеет в Кыргызстане давние традиции. К примеру, на инициативе властей, органов территориального общественного самоуправления, а также самих жителей неоднократно проводились общественно-полезные акции по строительству новых и восстановлению существующих объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, очистке оросительных сетей и др. Причем все это проводилось испытанным народным методом ашара.

Массовое проведение таких работ наблюдалось в середи-

не 80-х годов, когда с помощью ашара было приведено в порядок множество объектов в ряде регионов страны, а также в 1998 году, объявленном Годом села.

Можно привести интересный пример партнерства между жителями дома одного из столичных микрорайонов и районными властями. Районной администрацией было принято решение разместить около этого дома мини-рынок. Однако жители дома были недовольны таким решением, так как строительство торговых павильонов около дома могло привести к ухудшению санитарного состояния территории и повышению уровня шума. Люди на собственные средства закупили саженцы деревьев и высадили их перед домом, создав довольно обширную зеленую зону, затем обратились к руководителям района с просьбой отменить свое решение о строительстве торгового центра. Тем более, что рядом уже был действующий мини-рынок. В результате домовый комитет и руководитель района пришли к соглашению, благодаря которому власти не только отменили свое ранее принятое решение, но и помогли домкому проложить пешеходные дорожки, а также осуществить охрану зеленых насаждений.

Этот конструктивный диалог между органами власти и общественным сектором является примером общественно-полезной политики, направленной на улучшение условий жизни и быта членов местных сообществ.

Другой тип партнерства – совместная деятельность властей и предпринимателей. Такое партнерство базируется на заинтересованности каждого из его субъектов в реализации совместных проектов.

Например, опытные предприниматели могут принять участие в совместных семинарах, где они будут делиться приобретенным опытом с начинающими бизнесменами, создателями малых и средних предприятий.

Представители бизнеса могли бы внести весомый вклад в местное социально-экономическое планирование и прогнозирование, разработку эффективных программ развития территории.

Предприниматели также могли бы вкладывать средства в развитие социальной инфраструктуры населенных пунктов, пассажирского транспорта при условии, что муници-



пальные власти создадут им гарантии возврата средств и получения прибыли от эксплуатации объектов.

Сотрудничество власти и бизнеса может быть достаточно широким, но важно, чтобы это делалось на договорной основе, а не методом принуждения. К сожалению, в обществе еще до конца не изжиты практика чиновничьего давления на хозяйствующие субъекты.

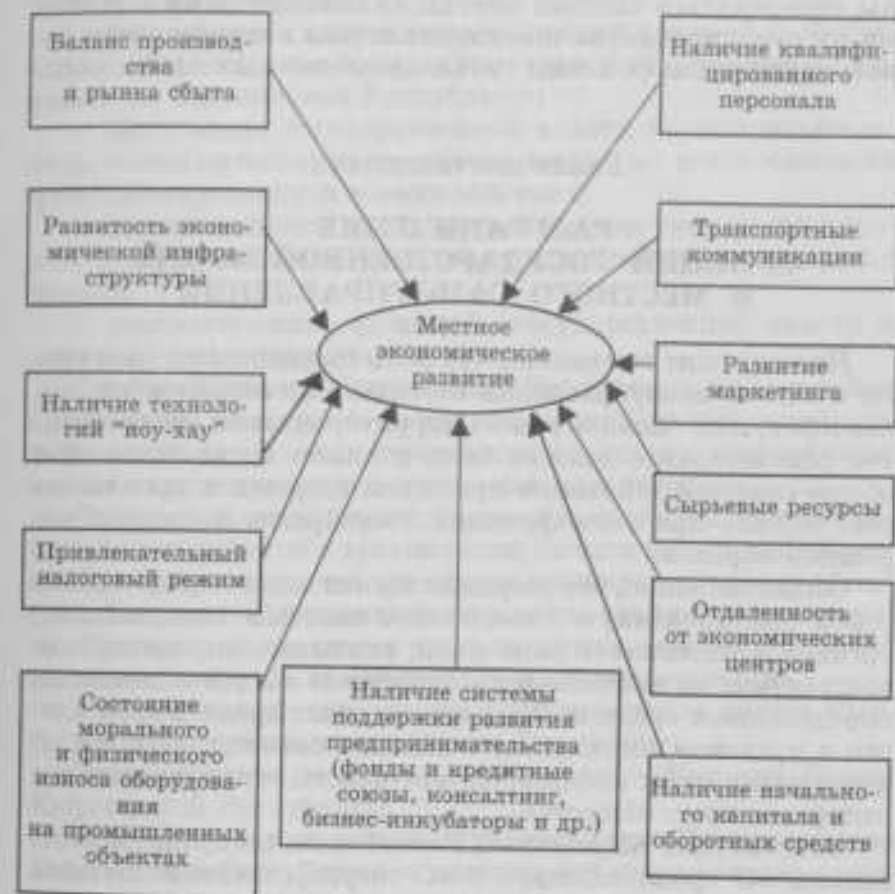
Достаточно эффективный путь задействования местных ресурсов — налаживание межмуниципальной кооперации, когда органы власти различных территориальных единиц объединяют свои возможности для решения общественно-полезной задачи. Подобным способом муниципалитеты во многих странах мира выполняют работы, представляющие обоюдный интерес. Например, осуществляют строительство речных мостов и дорог между населенными пунктами. С помощью межмуниципальной кооперации можно было бы помочь местным товаропроизводителям, особенно сельхозпроизводителям, организовать переработку и сбыт продукции.

Хорошо зарекомендовало себя партнерство между частным и общественным секторами, что получает у нас постепенное распространение. К примеру, некоторые квартальные комитеты договорились с хозяевами местных мини-пекарен и ларьков о том, что те ежедневно будут выделять людям, находящимся за чертой бедности, по булке хлеба. Одновременно такой подход, не очень обременительный для владельцев пекарен, выполняет функцию комплексного партнерства местной администрации, квартального комитета, субъекта предпринимательства, так как тем самым решается важная задача социальной защиты населения, входящая в перечень обязанностей органов власти.

Такие комплексные многосторонние подходы помогли бы более рационально решать проблемы местного экономического развития — чрезвычайно сложные и многофакторные. И для того, чтобы их успешнее решить, необходимо как можно полнее учитывать многообразие факторов, воздействующих на экономическое состояние данной территории.

Говоря о местном экономическом развитии, следует отметить, что пути этого развития могут быть разнообразными, поскольку территориальные единицы зачастую сильно

## Основные факторы воздействия на местное экономическое развитие



отличаются друг от друга своими особенностями, природными, материально-техническими, финансовыми и человеческими ресурсами. И потому направления развития должны определяться самими местными сообществами, органами их самоуправления и осуществляться в тесном социальном партнерстве со всеми субъектами местных сообществ.

## Глава шестнадцатая

### РАЗГРАНИЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Не подлежит сомнению, что роль государства с развитием местного самоуправления не только не ослабляется, но, наоборот, чем сильнее власть территориальной автономии, тем основательнее должна быть и власть государства. Это обеспечивается действием принципа сдержек и противовесов. Однако при этом функции государства меняются коренным образом.

Общепризнано, что государственная власть представляет собой реализованную способность системы специальных органов осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью определенных средств. Одно из основных средств этой власти в правовом государстве — система законодательства. В демократическом государстве эта власть осуществляется в интересах всего общества.

Конституция Кыргызской Республики, республиканские законы «О правительстве» и «О государственной службе» устанавливают, какие органы управления относятся к государственной власти, решение каких задач на них возлагается и какие им предоставляются полномочия.

В соответствии с этим государственная власть в Кыргызской Республике представляет собой власть, осуществляемую системой государственных органов, направленную на согласованное и целенаправленное решение политических, социальных и экономических проблем республики, создание, развитие и контроль за соблюдением единой системы

правовых норм для обеспечения жизнедеятельности граждан в рамках закона.

Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства — Президентом Кыргызской Республики;

- разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;

- ответственности государственных органов перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;

- разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, в Кыргызской Республике, являющейся суверенной, унитарной, демократической республикой, построенной на началах правового, светского государства, власть осуществляется в интересах всех граждан.

Функции государственной власти масштабны, они заключаются в выработке и организации политической линии развития страны, включая все сферы жизнедеятельности общества. Государство устанавливает и осуществляет систему права. Государство реализует свою политику через закон, устанавливая контроль за соблюдением законодательства.

Главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики является ее Президент.

Законодательную власть осуществляет Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Исполнительную власть представляют Правительство Кыргызской Республики и местные государственные администрации.

Судебная ветвь власти включает в себя Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, суды и судей системы правосудия.

С помощью этой системы власти обеспечивается реализация государственной политики, решаются задачи национального значения.

Роль местного самоуправления, на первый взгляд, более скромна, хотя в едином комплексе общественно-государ-

ственного устройства ей принадлежит важное место. Если роль государства заключается в решении стратегических задач и установлении контроля за законностью, то роль местного самоуправления сводится преимущественно к решению инфраструктурных и хозяйственных вопросов местного значения, связанных с созданием нормальных условий для жизнедеятельности местных сообществ.

Такое распределение ролей является оптимальным, создавая систему, с одной стороны, «стыковки» интересов и возможностей местных сообществ в решении территориальных хозяйственных проблем, а с другой, устанавливая правовые рамки и гарантии для этой деятельности, предоставляя возможности для развития общегосударственного и местного потенциала.

Хорошо видно распределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в сфере образования и медицины. Так, если государственные образовательные структуры занимаются разработкой учебных программ, подготовкой кадров для их реализации, для контроля за соблюдением образовательных стандартов, то органы местного самоуправления ответственны за создание условий для функционирования учебных заведений, обеспечивая работу местных коммунальных служб, занимающихся вопросами отопления, освещения, водоснабжения и канализации. А в некоторых населенных пунктах республики объекты образования даже передаются в коммунальную собственность местным сообществам.

Аналогично распределение полномочий и в сфере медицины. Государство обеспечивает стандарты здравоохранения, а органы местного самоуправления обеспечивают ряд услуг для поддержания инфраструктуры. Систему государственных органов в этой сфере на местах составляют территориальные управления и отделы здравоохранения. Подобным образом строится разделение полномочий на местном уровне и в некоторых других областях жизнедеятельности государства.

В ряде других вопросов взаимодействия и плодотворной работы по обеспечению функционирования важнейших отделов и служб на местном уровне часто существуют разногласия. Это касается управленческих структур двойного функционального подчинения, таких, например, как город-

ские отделы внутренних дел, налоговой инспекции и т.д. С одной стороны, эти органы управляются соответствующими министерствами и ведомствами, с другой — их деятельность, прямо затрагивающая интересы местного самоуправления, координируется местными органами власти.

Анализ показывает, что, в основном, разногласия между местными и республиканскими властями касаются кадровых назначений, которые часто осуществляются министрами и руководителями административных ведомств. Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» установлен порядок назначения и согласования руководителей территориальных отделов и управлений, однако он не всегда выполняется и зачастую органы местного самоуправления отстранены от участия в решении вопросов кадровых назначений руководителей служб двойного функционального подчинения.

Общий контроль за законностью действий органов местного самоуправления осуществляют местные государственные администрации. Так, согласно Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года губернаторы областей могут приостанавливать действия органов местного самоуправления до законного решения суда.

Кроме этого, Конституцией республики надзор за соблюдением законности возложен на органы прокуратуры, входящие в систему исполнительной ветви власти.

Есть еще одно ограничение деятельности местного самоуправления, которое уже было описано в предыдущих главах. Оно заключается в том, что акты местных кеңешей, затрагивающие права человека и гражданина, подлежат регистрации в государственных органах юстиции. На практике далеко не всегда это условие соблюдается в связи с тем, что на местах управления юстиции, компетентные выполнять такую работу, есть только на уровне областей республики, и ответственным секретарям местных кеңешей надлежит всякий раз ехать в областной центр, чтобы зарегистрировать решение представительного органа.

Поэтому в большинстве случаев такой государственный контроль за правотворческой деятельностью органов местного самоуправления не ведется. Кроме того, достаточно слож-



но определить, какие нормативные правовые акты кенешей затрагивают права человека и гражданина, а какие нет, хотя обобщенно это и установлено в Конституции страны.

Анализируя ситуацию в целом, нельзя сказать, что вопрос разграничения полномочий государственной власти и местного самоуправления достаточно прост. Как говорилось в предыдущих главах, именно сложность решения этого вопроса является камнем преткновения при проведении различных реформ, так как в мире нет единого взгляда на природу местного самоуправления.

Кроме того, общезвестна и такая тенденция: чем ниже территориальный уровень власти, тем менее контрастно и более расплывчато разделение власти на государственную и местное самоуправление. Снижается контрастность разделения властей и внутри самой государственной власти. Так, на республиканском уровне разделение государственной власти на составляющие компоненты — законодательную, исполнительную и судебную — наиболее наглядно. Местное самоуправление на республиканском уровне прямо не фигурирует.

На областном территориальном уровне уже прослеживается деление власти на государственную, осуществляемую областными государственными администрациями, подразделениями министерств и ведомств, региональными органами судебной власти, и местное самоуправление, осуществляемое областными кенешами.

Аналогичная ситуация и на уровне районов и городов областного подчинения.

Иная картина на первичном территориальном уровне управления — в селах, поселках и городах районного подчинения. Здесь нет органов государственной власти и власть осуществляется на принципах местного самоуправления. Каким же образом осуществляется государственная власть на этом территориальном уровне?

В этом случае используются так называемые делегированные государственные полномочия, продекларированные в статье 94 Конституции Кыргызской Республики. В ходе административной реформы перечень этих полномочий все более расширяется, тем самым юридически закрепляя сферу государственного регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Согласно действующему Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании нормативных правовых актов с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами.

Законом также установлен основной перечень таких вопросов.

Так, к основным государственным полномочиям, делегированным органам местного самоуправления в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов, относятся:

- разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- выявление малолетних лиц, организация их адресной социальной защиты;
- осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима и проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан;
- регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- назначение опекунов и попечителей, а также мониторинг опекунских и приемных семей;
- совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- выдача гражданам справок, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, иных документов, предусмотренных законодательством;
- содействие в укреплении общественного порядка;
- содействие в организации призыва на воинскую службу;
- обеспечение соблюдения законности и общественного порядка на территории;
- установление порядка дачи разрешения на организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций на соответствующей территории в соответствии с законодательством;
- распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

— обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление индикативных планов по производству сельхозпродукции;

— содействие в организации своевременного проведения ветеринарно-санитарных, противозoonотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

— обеспечение надлежащих мер по борьбе с травмами посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;

— разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;

— сбор налогов и пошлин;

— обеспечение защиты прав потребителей;

— иные полномочия, делегированные законодательством Кыргызской Республики.

В Основных направлениях реформы местного самоуправления на 1997–1998 годы, утвержденных указом Президента от 12 мая 1997 года, есть целый раздел, посвященный разграничению функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Согласно этому акту органам местного самоуправления делегируются следующие функции и полномочия:

**по линии Министерства внешней торговли и промышленности:**

— разработка перспективных индикативных социально-экономических региональных планов развития всех хозяйствующих субъектов региона и осуществление их мониторинга;

— разработка, контроль и осуществление практических мер по подготовке регионов и хозяйствующих субъектов к проведению осенне-зимних отопительных периодов;

— прием на баланс местного самоуправления и эксплуатация объектов социальной инфраструктуры;

**по линии Министерства труда и социальной защиты:**

— разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;

— определение нужд населения, его адресная социальная защита на территории местного сообщества;

**по линии Фонда государственного имущества:**

— обеспечение целевого и эффективного использования инвестиций и кредитов;

— реорганизация и ликвидация объектов государственной собственности (по согласованию с Фондом государственного имущества республики);

**по линии Министерства юстиции:**

— принятие мер к охране наследственного имущества;

— полномочия по оценке частных домовладений при купле-продаже;

— наложение запрещения отчуждения жилого дома;

— удостоверение факта нахождения гражданина в определенном месте;

— удостоверение факта нахождения гражданина в жилищах;

**по линии Министерства внутренних дел:**

— обеспечение соблюдения законности и общественного порядка на территории, передача отдельных участковых инспекторов милиции в подчинение сельским управам;

**по линии Государственного агентства по землеустройству и земельным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики:**

— распределение и использование фонда перераспределения земель;

— отвод земель под строительство социально-культурных объектов и индивидуальное строительство;

**по линии Министерства сельского и водного хозяйства:**

— обеспечение создания на базе реформированных хозяйств агротехнических, агрохимических, зооветеринарных, других видов сервисных служб, содействие в вопросах организации ассоциаций по производству, переработке, реализации сельхозпродукции, а также в организации ассоциаций водопользователей;

— содействие в организации своевременного проведения

ветеринарно-санитарных, противоэпизоотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

- обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельхозкультур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;

- обеспечение сбора достоверной отчетности о производстве сельхозпродукции от хозяйствующих субъектов и своевременное представление ее в государственные и статистические органы;

- участие в распределении и перераспределении сельхозугодий.

Ряд делегированных государственных полномочий передавался органам местного самоуправления и на основании других постановлений Правительства республики.

В частности, постановлением Правительства Кыргызстана от 12 сентября 2000 года органам местного самоуправления было делегировано двадцать пять полномочий, которые в данном постановлении отнесены к разряду государственных, хотя некоторые из них по своему характеру вряд ли могут быть отнесены к таковым.

В числе этих полномочий следующие:

**по линии Министерства внутренних дел:**

- создание при органах местного самоуправления специализированных общественных формирований;

- обеспечение охраны правопорядка на улицах, площадях, транспортных магистралях, в спортивных сооружениях, парках, кинотеатрах, курортно-оздоровительных учреждениях и других общественных местах;

- организация муниципальных пожарных команд и добровольных пожарных формирований с выездной техникой;

**по линии Министерства здравоохранения:**

- участие в осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора;

- координация мероприятий по санитарной охране территории от распространения карантинных и других видов инфекции;

**по линии Министерства сельского и водного хозяйства:**

- стимулирование развития сети частных технических сервисных служб, оптовых и розничных рынков, фирменных магазинов и торговых пунктов по торговле материально-техническими ресурсами для сельских товаропроизводителей, машинно-технических станций с различными формами собственности;

- содействие заинтересованным министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам в организации и ведении контроля и учета использования вод, взимания платы за услуги по подаче воды из внутрихозяйственных оросительных систем;

**по линии Министерства финансов:**

- согласование назначений и увольнений главных и ведущих специалистов местных финансовых учреждений;

**по линии Министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне:**

- координация мероприятий по обеспечению населения защитными сооружениями, средствами индивидуальной защиты;

- подготовка предложений по схемам развития и размещения производительных сил, проектов планировки и застройки территорий с учетом факторов, направленных на защиту населения и окружающей среды от чрезвычайных ситуаций;

- оказание материальной и финансовой помощи семьям, физическим лицам, организациям независимо от формы собственности, пострадавшим от стихийных бедствий;

- формирование и привлечение территориальных общественных отрядов спасателей, организаций и граждан, имеющих соответствующий опыт и аттестованных в установленном порядке, к проведению аварийно-спасательных, аварийно-восстановительных работ и мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;



по линии Министерства внешней торговли и промышленности:

- осуществление полномочий собственника (владения, пользования и управления) на переданные (в соответствии с долей) органам местного самоуправления объекты и имущество;

по линии Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве:

- совместное проведение с местными органами госрегистра технической инвентаризации и оценки зданий, строений и сооружений;

- организация рассмотрения споров по правам на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки;

- организация разъяснительной и информационной работы по регистрации прав на недвижимое имущество;

- организация совместно с другими заинтересованными сторонами аукционов, инвестиционных и коммерческих конкурсов по купле-продаже недвижимости, а также на право ее аренды;

- подготовка предложений по предоставлению и отводу земельных участков в собственность и в пользование с ограничениями, установленными Земельным кодексом Кыргызской Республики;

- межевание земель с установлением (восстановлением) и закреплением (обозначением) в натуре (на местности) межевых знаков, включая границы административно-территориальных и территориальных единиц;

- организация процесса ознакомления общественности с результатами системного обследования прав на недвижимое имущество;

- подготовка проектов правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов для узаконения прав на недвижимое имущество и предварительную их регистрацию;

по линии Государственного агентства по лесному хозяйству при Правительстве:

- внедрение общинного ведения лесного хозяйства;

- проведение совместно с туристическими организация-

ми, ориентированными на создание условий отдыха и туризма на территории местного сообщества, на контрактной основе мероприятий по организации туристических маршрутов и лесных массивах и охотничьих хозяйствах;

- участие в организации охоты иностранных граждан;

по линии Министерства охраны окружающей среды:

- разработка и выполнение региональных экологических программ и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию;

по линии Министерства транспорта и коммуникаций:

- организация открытых тендеров на внутриобластные, городские и внутрирайонные автобусные маршруты.

Однако некоторые из вышеперечисленных полномочий, по сути, не связаны с выполнением властных функций. Скорее, их можно отнести к управленческим функциям, а следовательно, к дополнительным обязанностям.

Другой вывод, который следует из характера делегированных полномочий, заключается в том, что до принятия нового базового закона о местном самоуправлении практически даже центральные правительственные структуры недостаточно ясно понимали, как и кому необходимо делегировать государственные полномочия.

Так, в правительственном постановлении от 12 сентября 2000 года указанные полномочия делегируются органам местного самоуправления в целом, то есть органам управления всех территориальных уровней. Следовательно, сюда относятся также областные и районные кенешы, хотя в областях и районах есть соответствующие государственные управления, отделы, службы, которые гораздо эффективнее областных и районных кенешей могут исполнять эти полномочия и функции, и делегирование областным и районным кенешам отдельных государственных полномочий имеет мало смысла.

В связи с этим в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года подчеркивается, что органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями

в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов.

Необходимо четко понимать: делегирование органам местного самоуправления государственных полномочий не является расширением компетенции местного самоуправления, так как по исполнению этих полномочий муниципалитеты подотчетны перед государством.

Скорее, делегированные государственные полномочия — это не повышение прав органов местного самоуправления, а осознание государством неэффективности своей деятельности на самоуправляемой территории без помощи муниципальных органов власти. Поэтому, если мы хотим создать действительно децентрализованное управление, следует устанавливать разумный объем этих полномочий, тем более, что в Конституции говорится лишь об отдельных делегированных государственных полномочиях, а значит, их объем не должен быть слишком велик.

Кроме того, в ходе работы по последовательному разграничению компетенции государства и местного самоуправления большое значение имеет четкое законодательное определение полномочий государства в сфере местного самоуправления.

Впервые системно эти полномочия были установлены в статье 9 нового Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Так, согласно положениям Закона, к полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- принятие законов в области местного самоуправления и контроль за их соблюдением;
- принятие государственных программ развития местного самоуправления;
- обеспечение гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления, установленных Конституцией и законами;
- регулирование в соответствии с законодательством порядка передачи объектов государственной собственности в коммунальную собственность;
- наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, а также пе-

редача им отдельных государственных полномочий в соответствии с нормативными и правовыми актами, передача органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных государственных полномочий, контроль за реализацией переданных государственных полномочий и средств;

- установление и обеспечение государственных минимальных социальных норм;
- дошкольное, школьное и профессиональное образование в соответствии с государственными образовательными стандартами;
- здравоохранение в соответствии с государственными стандартами;
- регулирование отношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения административно-территориальных единиц, установление и изменение их границ с учетом административно-территориального устройства государства, а также их наименований;
- установление порядка разграничения и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением, а также между органами местного самоуправления, в том числе различных территориальных уровней;
- обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- установление порядка проведения местных выборов и государственных гарантий избирательных прав граждан при их проведении;
- установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;

— регулирование и установление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;

— осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

— регулирование в соответствии с законом особенностей организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства;

— регулирование в соответствии с законами, а также Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях, обусловленных соответствующими историческими и иными местными традициями;

— принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;

— установление порядка регистрации уставов местных сообществ;

— организация распределения материальной, денежной и иных видов государственной и гуманитарной помощи;

— контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, других хозяйствующих субъектов по исполнению законодательства об охране окружающей среды, за использованием земли и природных ресурсов, соблюдением норм и правил градостроительства и архитектуры, санитарных норм, проведении экологических мероприятий в порядке, установленном законодательством;

— осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Ход реформы местного самоуправления открывает для территориальной автономии новые перспективы. Все это нуждается в еще большей оптимизации системы разграничения государственной власти и местного самоуправления. Это одна из приоритетных и первоочередных задач административной реформы.

## ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Понятие муниципальной службы — для Кыргызстана новое. Впервые его определение было дано в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятом 12 января 2002 года: «Муниципальной службой является профессиональная деятельность граждан в формируемых в соответствии с Конституцией и законодательством Кыргызской Республики органах местного самоуправления и связанная с исполнением полномочий этих органов».

Граждане Кыргызской Республики имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений.

Порядок организации и прохождения муниципальной службы регулируется законодательством Кыргызской Республики».

Вот пока и все, что говорится в законодательстве о муниципальной службе. Поэтому работники аппарата местных кеңешей и других органов местного самоуправления осуществляют свою профессиональную деятельность на основе общереспубликанского трудового законодательства.

Между тем, будь принят закон о муниципальной службе, он бы четко лег в конституционную концепцию, предусматривающую разграничение функций государственной власти и местного самоуправления. Это дает основание полагать, что в самом ближайшем будущем такой закон будет принят.

В связи с этим следует уточнить, какой смысл следует вкладывать в дефиницию муниципальной службы, какие требования должны предъявляться к муниципальным служащим и какие основные проблемы следует решить принятием нового закона.

Как известно, представительные органы местного самоуправления, к которым согласно Конституции и Закону «О местном самоуправлении и местной государственной адми-



нистрации» относятся местные кенешы, состоят из депутатов. А большинство депутатов, за исключением председателей кенешей, осуществляют свою депутатскую деятельность не на постоянной основе.

В связи с этим возникает вопрос, относить ли всех депутатов, занимающих внештатную (неоплачиваемую) муниципальную должность, к муниципальным служащим или к последним следует относить только лиц, занимающих штатную (оплачиваемую) муниципальную должность, — работников аппарата кенешей, городских и сельских управ, других образуемых в соответствии с законодательством органов. Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» этот вопрос как будто решен, но при детальном его рассмотрении в ходе разработки и принятия закона о муниципальной службе он возникнет вновь, так как он затрагивает интересы всего корпуса местных парламентариев.

Другой вопрос — о характере муниципальной службы: должна ли она быть карьерной (должностной) или контрактной? Чтобы найти верный ответ, следует учесть несколько аспектов этого вопроса. Первый: должны ли быть социальные гарантии муниципальному служащему? Второй аспект: какова оптимальная организация службы для местного сообщества? Разумеется, в обоих случаях речь идет о штатных муниципальных служащих.

Как известно, карьерная служба предполагает наличие ряда гарантий для служащего, обеспечивает ему постоянное рабочее место, в то время как контрактная служба таковой возможности работнику не предоставляет. Иными словами, система надежных социальных гарантий обеспечивается лишь в случае карьерной службы.

С точки же зрения прав местного сообщества на самоуправление, более логичной является система контрактов, так как в любом случае формированием штата муниципальных служащих должен заниматься местный орган, депутаты которого избираются населением один раз в пять лет. Иначе говоря, каждый новый состав кенеша должен иметь право осуществлять свой найм на работу. Полномочия на осуществление этого найма кенешу дают избиратели, отдав его депутатам голоса на выборах.

Еще один аспект проблемы заключается в том, что муниципальная служба, прежде всего, должна быть профессиональной, то есть иметь в своем арсенале квалифицированных работников. Понятно, что такое мастерство шлифуется годами и нуждается в постоянном опыте. Получается, что требование профессионализма вступает в противоречие с правами избирателей... Задача может показаться неразрешимой, однако решить ее необходимо.

В связи с этим разработчикам правовых актов о муниципальной службе предстоит решить немало проблем.

В любом случае подбор кадров для муниципальной службы будет осуществляться на основе как субъективных, так и объективных факторов. Здесь уместно привести пример организации государственной службы при российском царе-реформаторе Петре I, сумевшем привлечь на службу колоссальное количество одаренных людей, обеспечивших успех его реформам.

Во-первых, Петр I ввел систему льгот и наград для каждого из тех, кто найдет для службы талантливых людей. По этому поводу В.А. Томсинов в своей книге «Светило российской бюрократии» пишет: «Петр I, дав понять своим приближенным, что ничем нельзя угодить ему более, нежели отыскав где-либо способного, талантливого человека, вызвал среди них настоящую "гоньбу" на таланты и способности. Трудно назвать другое время в русской истории, в которое имелось бы столько одаренных людей в государственном управлении, сколько было во время царствования Петра Великого».

Во-вторых, успех реформ был обеспечен ломкой боярского засилья. Император ввел революционную для того времени систему (Табель о рангах), установившую четырнадцать классов чинов во всех областях службы. Согласно Табели о рангах чиновник, дослужившийся до чина девятого класса, получал личное дворянство, а до восьмого — потомственное. То есть была создана система стимулов государственной службы.

Вот и сегодня нужно разработать столь же действенный механизм применительно к муниципальной службе с тем, чтобы обеспечить ее максимальную эффективность, исключить изолированность профессиональной деятельности муниципалитетов.

## АССОЦИАЦИИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ И ОРГАНОВ ИХ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Процесс децентрализации власти, всемерное укрепление основ местного демократического управления, основанного на принципах территориальной автономии, включая все основные компоненты, необходимые для полноценного управления (нормотворческие функции, власть, административные полномочия, финансы и т.д.), далеко не решает всех вопросов эффективного жизнеобеспечения населения. Часто возникают проблемы, когда муниципалитеты не могут по одиночке решить целый комплекс вопросов, которые рационально решать не в системе вертикали государственного управления, а путем объединения органов местного самоуправления или же местных общин в ассоциации, корпорации или общественные объединения.

В их числе есть вопросы необходимости защиты муниципалитетов как на центральном (республиканском или федеральном), так и на региональном уровнях, в том числе и законодательной защиты. Путем объединения также решается ряд вопросов межмуниципальной кооперации, информационного обмена и т.д. Такие процессы объединения местных властей идут во всем мире.

Так, существуют и давно зарекомендовали себя с деятельности стороны Ассоциация австрийских городов, Ассоциация нидерландских муниципалитетов, Конгресс местных и региональных властей Европы, Совет европейских муниципалитетов и регионов, Датская ассоциация местных властей, Союз российских городов, региональные ассоциации местных властей Исландии. В числе этих организаций есть как национальные, объединяющие местные власти одной страны, так и международные, в состав которых входят национальные ассоциации.

Одной из старейших в Европе является Международная ассоциация местных властей, основанная в 1913 году в Бельгии, со штаб-квартирой в городе Брюсселе.

Эта организация имеет следующие цели:

- развивать и поддерживать сильную демократическую

и политическую организацию, управляемую на высоком профессиональном уровне в соответствии с мировыми требованиями;

- быть всемирным защитником и голосом демократического местного правительства;

- быть всемирным источником ключевой информации и мыслительным ресурсом для развития демократического местного управления;

- быть всемирным ресурсом для обучения, обмена и реализации программ для развития демократического местного управления.

В Соединенных Штатах Америки мощным рупором, выражающим интересы муниципалитетов, служит Лига американских городов, основной целью которой является защита интересов городов в Конгрессе США, а также в легислатурах штатов при принятии законов. В США также существует другая организация, носящая название Международной ассоциации менеджеров городов (ISMA), которая функционирует там, где городское управление осуществляется по схеме «управляющий». По характеру решаемых проблем эти две организации преследуют разные цели. Если цели Лиги американских городов сугубо политические, то Ассоциация менеджеров ставит перед собой цели межмуниципального информационного обмена, обмена передовыми управленческими технологиями в системе городского хозяйствования, внедрения в практику управления демократических принципов.

Не так давно в Российской Федерации был учрежден Конгресс муниципальных образований, которому Указом Президента России делегировано право участия в подготовке проектов федерального бюджета, федеральных законов и программ, иных нормативных актов по вопросам местного самоуправления. Конгресс муниципальных образований Российской Федерации является как бы связующим звеном между Советом по местному самоуправлению России и муниципальными образованиями Российской Федерации. С одной стороны, отстаивая интересы муниципалитетов на центральном уровне, с другой он представляет в Совет информацию о деятельности муниципальных образований России, их объединений (ассоциаций, союзов), органов местного самоуправ-

ления и их должностных лиц по обеспечению прав и свобод граждан, решению других вопросов местного значения.

В число стран, создававших подобные ассоциации, входит и Кыргызстан. Однако здесь есть свои особенности. Бесспорно, реформа местного самоуправления в Кыргызстане, направленная на укрепление системы народовластия на местах, уже сегодня дает свои результаты. Она позволила сконцентрировать на местах человеческие, материально-финансовые ресурсы для решения сложной в условиях транзитного периода, в котором находится страна, задачи жизнеобеспечения местных сообществ, возрождения населенных пунктов, внедрения в практику управления демократических новаций.

Особенно виден прогресс в системе управления в сельской местности, где переданная территориальным сообществам коммунальная собственность, которая в годы безвластия осталась без надлежащего ухода, сегодня приводится в рабочее состояние. Восстанавливается социальная инфраструктура села.

В то же время нельзя не отметить, что вышедшие из-под опеки государства кенешы существенно снизили профессиональный уровень своей деятельности. Крайне запущена система делопроизводства, нет действенного контроля за выполнением принимаемых решений, снижается уровень грамотности постановлений. Регламенты работы кенешей, если они еще есть, не отвечают элементарным стандартам, установленным для таких нормативных документов, повсеместно устарели, так как опираются на давно утратившие силу республиканские правовые акты.

В связи с этим возникает необходимость в органе, который бы взял на себя методическое руководство в организации работы кенешей, защищал бы интересы местных сообществ на республиканском уровне и способствовал реформе местного самоуправления.

С целью решения этих проблем 4 октября 1996 года на II республиканском совещании глав органов местного самоуправления была образована Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики. За время своего существования Ассоциация проделала существенный объем работы по становлению органов местного самоуправления.

При ее активном участии был принят ряд важных нормативно-правовых актов по местному самоуправлению, разработан проект устава сельского сообщества. Ассоциация была одним из главных инициаторов образования коммунальной собственности местных сообществ. Ею велась и активная методическая работа. Так, была издана Настольная книга работника органов местного самоуправления.

25 декабря 1997 года на I курултае представителей местных сообществ Кыргызстана Ассоциация была преобразована в Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики, продолживший работу по реформированию местного самоуправления в республике. Конгресс местных сообществ в течение четырех лет являлся одним из самых влиятельных общественных объединений страны. Однако в начале 2002 года он утратил свою легитимность в связи с тем, что не были продлены полномочия образовавших эту организацию делегатов республиканского курултая. Поэтому 16 января 2002 года на республиканском семинаре-совещании по местному самоуправлению была образована Ассоциация органов самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики.

Кроме того, учитывая, что в 1999–2001 годах деятельность Конгресса местных сообществ в основном сосредотачивалась на развитии села, уже к 2000 году в республике обозначилась потребность создания автономного объединения, деятельность которого была бы направлена на городское развитие и поддержку реформы местного самоуправления в городах.

Поэтому 19 августа 2000 года состоялось учредительное собрание руководителей органов власти городов Кыргызстана, на котором была создана Ассоциация городов Кыргызской Республики.

Ассоциация городов Кыргызстана – это добровольное некоммерческое объединение городов республики в лице органов их управления для способствования развитию городов, межгородского сотрудничества и защиты их интересов на республиканском и местном уровнях.

Ассоциация городов имеет следующие цели:

– лоббировать интересы городов при формировании законодательства на центральном и местном уровнях;



- содействовать экономическому, социальному и культурному развитию городов;
- содействовать дальнейшему развитию местного самоуправления в городах;
- способствовать повышению эффективности городского управления;
- содействовать обучению и переобучению представителей и работников городских органов управления;
- содействовать распространению положительного зарубежного и местного опыта развития городов;
- развивать сотрудничество и информационный обмен между городами;
- институционально развивать Ассоциацию городов КР.

А 16 января 2002 года на республиканском семинаре-совещании по местному самоуправлению главы сельских муниципалитетов учредили еще одну организацию – Ассоциацию органов самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эта книга была написана в короткий срок сразу же после принятия нового Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» на основе вышедшей еще в 1999 году книги А. Карашева и О. Тарбинского «Развитие местного самоуправления в Кыргызстане в переходный период».

Авторы существенно дополнили и переработали материал, изложенный в старой книге. В новом издании появились главы, посвященные понятию «муниципалитет», а также описывающие территориальное устройство власти в республике. Важное место в настоящей книге занимает описание местного экономического развития, которое авторы считают первой задачей местного самоуправления.

Учитывая, что в числе потенциальных читателей книги будут студенты высших учебных заведений, изучающие муниципальное управление, в приложении имеются вопросы для самоподготовки.

В отличие от предыдущего издания, книга проиллюстрирована схемами, которые, на наш взгляд, помогут читателю легче усвоить информацию.

Сопоставляя старую и новую книги, можно получить представление о том, какой путь прошло в своем развитии местное самоуправление в Кыргызстане всего за три года.

Авторы надеются, что книга найдет своего читателя так же, как это произошло с первым ее изданием, и поможет студентам вузов в учебе, а работникам органов местного самоуправления – в их практической деятельности.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1

### ХРОНИКА

#### ОСНОВНЫХ СОБЫТИЙ В ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

19 апреля 1991 года Верховный Совет Республики Кыргызстан принял Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан».

4 марта 1992 года Жогорку Кенеш республики внес изменения в ранее принятый Закон, который стал именоваться Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан».

5 мая 1993 года была принята Конституция Кыргызской Республики, в которой местное самоуправление получило конституционное закрепление.

18 августа 1994 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике».

22 сентября 1994 года Указом Президента Кыргызской Республики было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике.

22 октября 1994 года состоялись выборы депутатов местных кенешей сел, поселков и городов республики.

23 ноября 1994 года состоялось I совещание глав местного самоуправления республики, на котором Президент Кыр-

гызской Республики А. Акаев изложил цели и задачи организации местного самоуправления в Кыргызстане.

5 января 1995 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ о проведении выборов глав местного самоуправления Бишкека и Оша.

5 февраля 1995 года прямым голосованием был избран мэр города Бишкека, а также состоялись выборы депутатов районных, областных и Бишкекского городского кенешей.

10 февраля 1996 года на всенародном референдуме были приняты поправки к Конституции Кыргызской Республики. В результате этого конституционное закрепление получили коммунальная собственность, делегированные государственные полномочия.

20 марта 1996 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления», предусматривающий усиление ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления, создание исполнительно-распорядительных органов при сельских и поселковых кенешах – сельских управ (айыл окмоту).

4 октября 1996 года состоялось II республиканское совещание глав местного самоуправления Кыргызской Республики, на котором была образована Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

24 октября 1996 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ «О мерах по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Кыргызской Республике». Указом были утверждены примерный Устав местного сообщества (Айыл мыйзамы) и Положение о сельском курлтае.

11 ноября 1996 года Правительство республики приняло постановление, в соответствии с которым сельским и поселковым сообществам в коммунальную собственность были

переданы объекты социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения общей стоимостью в 1,6 млрд. сомов.

В период с декабря 1996 года по май 1997 года во всех сельских населенных пунктах состоялись курултай, на которых были приняты уставы местных сообществ.

12 мая 1997 года Указом Президента Кыргызской Республики были утверждены Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов и Основные направления реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике.

25 декабря 1997 года состоялся I курултай представителей местных сообществ Кыргызской Республики, на котором Ассоциация органов местного самоуправления была преобразована в Конгресс местных сообществ Кыргызской Республики.

23 июня 1998 года Президент Кыргызской Республики подписал указы «Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики», в соответствии с которым семь городов были переведены на самоуправление (Кант, Кара-Балта, Кара-Суу, Нарын, Узген, Чолпон-Ата, Шопоков), и «О некоторых организационно-правовых вопросах деятельности местных кеңешей Кыргызской Республики».

17 октября 1998 года состоялся всенародный референдум, на котором были приняты поправки к Конституции Кыргызской Республики, одна из которых установила не только государственную, но и коммунальную, частную и иные формы собственности на землю.

31 марта 1999 года Президент республики издал Указ «О распространении действия Указа Президента Кыргызской Республики "Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики" от 23 июня 1998 года на города Каракол, Кок-Жангак и Сулюкта».

29 мая 1999 года Президент Кыргызской Республики подписал принятый 29 апреля Законодательным собранием Жогорку Кеңеша Закон «О введении в действие Кодекса о выборах в Кыргызской Республике». Кодекс определил новую систему формирования местных кеңешей, согласно которой выборы депутатов представительных органов местного самоуправления формируются населением по многомандатным округам в один тур, благодаря снятию ограничения на количество проголосовавших.

2 августа 1999 года вышел Указ Президента «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике». Указом были утверждены новый примерный количественный состав депутатов местных кеңешей и Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999–2001 годы. Концепция обозначила основные направления реформы местного самоуправления на ближайшие годы, определила некоторые меры по укреплению его организационно-правовых и финансово-экономических основ.

2 октября 1999 года Указом Президента на город Токмок было распространено действие Указа «Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики» от 23 июня 1998 года.

17 октября 1999 года состоялись выборы в кеңеши сел, поселков и городов, которые впервые прошли в соответствии с Кодексом о выборах в Кыргызской Республике, а 20 февраля 2000 года – в областные, районные и вновь образованный Токмокский городской кеңеши.

20 апреля 2000 года на основании принятого Жогорку Кеңешем Закона «Об образовании города Баткен» был принят Указ Президента «О распространении действия Указа Президента Кыргызской Республики "Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики" от 23 июня 1998 года на город Баткен».

12 мая 2000 года глава государства подписал Указ «О Комиссии по поддержке реформы местного самоуправления



при Президенте Кыргызской Республики». В основные полномочия образованной Указом Комиссии вошли осуществление анализа деятельности и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, разработка предложений по укреплению организационно-правовых и финансово-экономических основ местного самоуправления.

19 августа 2000 года в Бишкеке состоялось учредительное собрание по созданию Ассоциации городов Кыргызской Республики, участниками которого стали руководители городов республики. Решение глав городов было ратифицировано городскими кенешами, после чего 20 сентября 2000 года организация была зарегистрирована в Министерстве юстиции Кыргызской Республики. Ассоциация городов Кыргызской Республики является добровольной некоммерческой, неправительственной организацией, образованной органами управления городов в целях политического, экономического, культурного и информационного взаимодействия, сотрудничества и развития городов республики.

✓ 14 ноября 2000 года Президент Кыргызской Республики в своем Послании к народу Кыргызстана и Жогорку Кенешу Кыргызской Республики объявил о введении выборности глав городов районного подчинения и айыл окмоту республики. 12 декабря глава государства повторно обратился к депутатам Собрания народных представителей парламента республики и разъяснил механизм выборности глав местного самоуправления. С целью внедрения выборности указанных должностных лиц местного самоуправления был подписан Указ Президента «Об утверждении Временного положения о пилотных выборах глав местного самоуправления сел и городов Кыргызской Республики» от 17 января 2001 года № 28. Первые пилотные выборы состоялись 4 марта 2001 года в Лебединовском айыл окмоту Аламудунского района Чуйской области. Всего в период с начала марта по май 2001 года пилотные выборы состоялись в одиннадцати айыл окмоту и одном городе районного подчинения – Исфана. Однако пилотные выборы проводились по излишне усложненной системе, предполагающей предварительный многоступенчатый отбор выдвинувшихся кандидатов. Первый этап этого отбора осуществлялся на заседа-

нии коллегии районной государственной администрации, второй – на заседании комиссии при губернаторе области с участием областного прокурора, председателя областной избирательной комиссии и других должностных лиц. В случае же, если количество выдвинувшихся кандидатов превышало пять человек, после рассмотрения списка претендентов на районном уровне вопрос направлялся для решения в соответствующий местный кенеш, где путем рейтингового голосования отбирались пять кандидатур с наибольшими шансами на успех в выборах. Из имен этих пяти кандидатур, затем одобряемых комиссией при губернаторе, и формировались избирательные бюллетени. Такой механизм выборности снижал положительный демократический эффект от введения выборов, так как предполагал прямое вмешательство государственных органов в избирательный процесс. В связи с этим Президент республики внес в Законодательное собрание парламента законопроект, предусматривающий значительное упрощение и демократизацию системы выборности указанных должностных лиц местного самоуправления.

26 февраля 2001 года на основании принятого Жогорку Кенешем Закона «Об образовании города Исфана» был подписан Указ Президента «О распространении действия Указа Президента Кыргызской Республики "Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики" от 23 июня 1998 года на город Исфану».

✓ В марте – мае 2001 года состоялись пилотные выборы глав местного самоуправления: одиннадцати глав айыл окмоту и одного главы города районного значения – Исфаны.

2 мая 2001 года Президент республики подписал Указ «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения», согласно которому 9 городов областного подчинения – Джалал-Абад, Ош, Талас, Сулукта, Таш-Кумыр, Кызыл-Кия, Кара-Куль, Талас – были переведены на принципы местного самоуправления. В результате все 22 города Кыргызской Республики получили право осуществлять управление делами местного значения на

принципах местного самоуправления. В этот же день Президент подписал еще три указа, направленные на улучшение дел в системе местного самоуправления: «О мерах по повышению роли народных курултаев представителей местных сообществ Кыргызской Республики в управлении делами местного значения», «О мерах по повышению роли и ответственности органов территориального общественного самоуправления в Кыргызской Республике», «О мерах по обеспечению органов местного самоуправления сельской местности Кыргызской Республики нормативно-правовыми актами».

✓ 2-3 июля 2001 года (в Кара-Куле – повторно 10 июля 2001 года) состоялись косвенные выборы мэров городов областного значения, которые осуществлялись депутатами городских кенешей на основе альтернативных кандидатур, предложенных Президентом Кыргызской Республики.

✓ 16 декабря 2001 года (второй тур состоялся 23 декабря 2001 года) состоялись прямые выборы глав местного самоуправления городов районного значения, поселков и айлов. В ходе голосования избирались 449 глав местного самоуправления поселков и айлов и 11 глав городов районного значения. В 460 избирательных округах республики из 1,8 млн. избирателей проголосовало 1,2 млн. человек, или 61,4%. В первом туре были избраны главы местного самоуправления в 194 округах. Остальные главы были избраны по результатам двух туров.

✚ 28 декабря 2001 года Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приняло новый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», которым был отменен прежний закон, принятый в 1991 году. Новый закон значительно систематизировал нормативную правовую базу по местному самоуправлению, создал законодательную защиту многим новым формам местного самоуправления, введенным в практику указами главы государства начиная с 1994 года. Закон установил правовой статус уставов местных сообществ, значительно расширил полномочия основных конституционно установленных органов местного самоуправления – местных ке-

нешей. 12 января 2002 года Президент Кыргызской Республики подписал новый закон.

31 декабря 2001 года Правительство республики утвердило своим постановлением Государственную концепцию развития малых городов и поселков городского типа Кыргызской Республики.

16 января 2002 года на республиканском семинаре-совещании, прошедшем в Доме Правительства Кыргызской Республики, по инициативе министра Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития была учреждена Ассоциация органов самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики.

12 февраля 2002 года Законодательное собрание Жогорку Кенеша приняло Закон «О коммунальной собственности на имущество», а 15 марта 2002 года Президент республики подписал этот нормативный правовой акт.

## ИЗ КОНСТИТУЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

### Глава первая

### КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

#### Раздел первый

#### ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

#### Статья 4

1. В Кыргызской Республике признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности.

Кыргызская Республика гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту.

3. Земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности.

Пределы и порядок осуществления собственниками земли своих прав и гарантий их защиты определяются законом.

#### Раздел второй

#### УСТРОЙСТВО И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

#### Статья 7

1. Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

верховенства власти народа, представляемой и обеспечи-

ваемой всенародно избираемым главой государства — Президентом Кыргызской Республики;

разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;

ответственности государственных органов перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;

разграничения функций государственной власти и местного самоуправления.

### Глава седьмая

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

#### Статья 91

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

#### Статья 92

Местное самоуправление осуществляется через местные кеңеш и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом.

Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность.

#### Статья 93

Законами Кыргызской Республики устанавливаются основы организации и деятельности органов местного самоуправления, а также регулируются их взаимоотношения с органами государственной власти.

#### Статья 94

Органы местного самоуправления могут наделяться от-



дельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. По переданным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

## Статья 95

### 1. Местные кенешы:

утверждают и контролируют программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;

утверждают местный бюджет и отчет о его выполнении, а также заслушивают информацию об использовании внебюджетных фондов.

2. Местные кенешы районов, городов, областей вправе выразить большинством в две трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы.

3. Местные кенешы действуют независимо от местной государственной администрации.

4. Местные кенешы в пределах своих полномочий принимают обязательные для исполнения на их территории акты.

5. Местные кенешы и другие органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом — за результаты своей деятельности.

## ИЗ КОНСТИТУЦИЙ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН МИРА

### СТРАНЫ - ЧЛЕНЫ СНГ

#### ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

### Глава 7

#### ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### Статья 104

Административно-территориальными единицами Республики Армения являются области и общины.

Области состоят из сельских и городских общин.

### Статья 105

В общинах осуществляется местное самоуправление. Для распоряжения общинной собственностью, решения вопросов общинного значения на трехлетний срок избираются органы местного самоуправления.

Совет старейшин общины в составе от пяти до пятнадцати членов, руководитель общины — мэр города, сельский староста.

Руководитель общины формирует свою администрацию.

## Статья 106

Совет старейшин общины по представлению руководителя общины утверждает бюджет общины, контролирует исполнение бюджета в установленном законом порядке, устанавливает местные налоги и платежи.

## Статья 107

В областях осуществляется государственное управление. Правительство в областях назначает и освобождает руководителей областей, которые реализуют региональную политику Правительства, координируют деятельность региональных служб республиканских и исполнительных органов.

## Статья 108

Город Ереван имеет статус области. Мэра Еревана по представлению Премьер-министра назначает и освобождает Президент Республики.

Местное самоуправление в Ереване осуществляется в квартальных общинах.

## Статья 109

Правительство по представлению руководителя области, в установленных законом случаях, может отрешить от должности руководителя общины.

В случае отрешения от должности руководителя общины по решению Правительства в тридцатидневный срок проводятся внеочередные выборы. До вступления в должность вновь избранного руководителя общины Премьер-министр назначает исполняющего обязанности руководителя городской, а руководитель области — сельской общины.

## Статья 110

Порядок выборов, полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией и законами.

# ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

## Раздел IV

ПРЕЗИДЕНТ, ПАРЛАМЕНТ, ПРАВИТЕЛЬСТВО, СУД

## Глава 4

### ПАРЛАМЕНТ — НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

## Статья 90

Парламент — Национальное собрание Республики Беларусь — является представительным законодательным органом Республики Беларусь.

Парламент состоит из двух палат — Палаты представителей и Совета Республики.

## Статья 91

Состав Палаты представителей — 110 депутатов. Избрание депутатов Палаты представителей осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избирается на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь.

## МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ

## Статья 117

Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

## Статья 118

Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

## Статья 119

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

## Статья 120

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

## Статья 121

К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;

назначение местных референдумов.

## Статья 122

Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

## Статья 123

В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики. Иные основания досрочного прекращения полномочий местных Советов депутатов определяются законом.



# ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

## Раздел IV

### ПАРЛАМЕНТ

#### Статья 50

Парламент состоит из двух палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе.

#### Статья 51

1. Избрание депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Очередные выборы депутатов Мажилиса проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего созыва Парламента.

2. Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые два года. При этом их очередные выборы проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока их полномочий.

## Раздел VIII

### МЕСТНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ

#### Статья 85

Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории.

## Статья 86

1. Местные представительные органы — маслихаты — выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление.

2. Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

3. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата.

4. К ведению маслихатов относится:

1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;

2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;

3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;

4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;

5) осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Сенатом по основаниям и в порядке, установленном законом, а также в случае принятия решения о самороспуске.

6. Компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов устанавливаются законом.

## Статья 87

1. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан,

обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

2. К ведению местных исполнительных органов относятся:

1) разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения;

2) управление коммунальной собственностью;

3) назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов;

4) осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством Республики.

3. Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики.

4. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики по представлению Премьер-министра. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются высшестоящими по отношению к ним акимами. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей.

5. Маслихат вправе двумя третями голосов от общего числа его депутатов выразить недоверие акиму и поставить вопрос об его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики либо высшестоящим акимом. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики.

## Статья 88

1. Маслихаты принимают по вопросам своей компетенции решения, а акимы — решения и распоряжения, обяза-

тельные для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

2. Проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных расходов, могут быть внесены на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима.

3. Решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, могут быть отменены в судебном порядке.

4. Решения и распоряжения акимов могут быть отменены соответственно Президентом, Правительством Республики Казахстан либо высшестоящим акимом, а также в судебном порядке.

## Статья 89

1. В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

2. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

3. Порядок организации и деятельности местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом.

4. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

# ИЗ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Раздел первый

### Глава 1

## ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

### Статья 9

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

### Статья 12

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

### Глава 8

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

### Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

### Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

### Статья 133

1. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.



# ИЗ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

## Раздел I

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 7

В Украине признается и гарантируется местное самоуправление.

#### Статья 13

Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных настоящей Конституцией.

## Раздел XI

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

#### Статья 140

Местное самоуправление является правом территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города — самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

Местное самоуправление осуществляется территориаль-

ной громадой в установленном порядке, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы.

Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, являются районные и областные советы.

Вопрос организации управления районами в городах относится к компетенции городских советов.

Сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества.

#### Статья 141

В состав сельского, поселкового, городского совета входят депутаты, которые избираются жителями села, поселка на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года.

Территориальные громады на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования избирают сроком на четыре года соответственно сельского, поселкового и городского голову, возглавляющего исполнительный орган совета и председательствующего на его заседаниях.

Председатель районного и председатель областного совета избираются соответствующим советом и возглавляют исполнительный аппарат совета.

#### Статья 142

Материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

Территориальные громады сел, поселков и городов могут объединять на договорных началах объекты коммунальной собственности, а также средства бюджетов для выполнения совместных проектов или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создавать для этого соответствующие органы и службы.

Государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством.

#### Статья 143

Территориальные громады села, поселка, города непосредственно или через созданные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение; утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их исполнение; устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом; обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов; создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью; решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности.

Органы местного самоуправления по вопросам осуществления ими полномочий органов исполнительной власти

подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти.

#### Статья 144

Органы местного самоуправления в пределах, определенных законом, принимают решения, являющиеся обязательными к исполнению на соответствующей территории.

Решения органов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины приостанавливаются в установленном законом порядке с одновременным обращением в суд.

# ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

## Раздел пятый

### ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

#### Глава XXI

### ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ

#### Статья 99

Представительными органами власти в областях, районах и городах (кроме городов районного подчинения, а также районов, входящих в состав городов) являются Советы народных депутатов, возглавляемые хокимами, которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции.

#### Статья 101

Местные органы власти проводят в жизнь законы Республики Узбекистан, указы Президента, решения вышестоящих органов государственной власти, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и местного значения.

Решения вышестоящих органов, принятые в пределах предоставленной им компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими органами.

Срок полномочий Советов народных депутатов и хокимов — 5 лет.

#### Статья 102

Представительную и исполнительную власть на соответ-

ствующей территории возглавляет хоким области, района и города.

Хоким области и города Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом и утверждается соответствующим Советом народных депутатов.

Хокимы районов и городов назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующей области и утверждаются соответствующим Советом народных депутатов.

Хокимы районов в городах назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующего города и утверждаются городским Советом народных депутатов.

Хокимы городов районного подчинения назначаются и освобождаются от должности хокимом района и утверждаются районным Советом народных депутатов.

#### Статья 103

Хоким области, района и города осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за решения и действия руководимых им органов.

Организация деятельности, объем полномочий хокимов и местных Советов народных депутатов и порядок выборов местных Советов народных депутатов регулируются законом.

#### Статья 104

Хоким в пределах предоставленных ему полномочий принимает решения, которые обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, объединениями, а также должностными лицами и гражданами на соответствующей территории.

#### Статья 105

Органами самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников.

Порядок выборов, организация деятельности и объем полномочий органов самоуправления регулируются законом.



## СТРАНЫ ДАЛЬНОГО ЗАРУБЕЖЬЯ

### ИЗ КОНСТИТУЦИИ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ

#### Статья 15

Земли, природные богатства и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размеры возмещения.

#### Статья 28

Конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона. В землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. В общинах выборный представительный орган может быть заменен общинным собранием. На выборах в округах и в общинах лица, обладающие гражданством государства-члена Европейского Сообщества, могут избираться и быть избранными в соответствии с правовыми условиями Европейского Сообщества.

Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под собственную ответственность все дела местного сообщества. Общинные союзы также пользуются правом самоуправления в рамках своих установленных законом задач.

#### Статья 29

Территория Федерации может быть переустроена федеральным законом с таким расчетом, чтобы земли согласно

их величине и возможностям могли эффективно выполнять возложенные на них задачи. При этом должны приниматься во внимание земляческая общность, исторические и культурные связи, хозяйственная целесообразность, а также требования развития региональной инфраструктуры и территориального планирования.

### ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ИТАЛИИ

#### Раздел V

#### Статья 114

Республика делится на области, провинции и коммуны.

#### Статья 117

По вопросам, указанным ниже, и в пределах основных принципов, установленных законами государства, область издает законодательные нормы при условии, что они не противоречат национальным интересам других областей:

- организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области;
- территория коммун;
- местная городская и сельская полиция;
- ярмарки и рынки;
- благотворительные учреждения, санитарная и больничная службы;
- ремесленное и профессиональное обучение и помощь школе;
- музеи и библиотеки местного значения;
- урбанизм;
- туризм и гостиничное дело;
- трамваи и автомобильные линии областного значения;
- дорожные, водопроводные и общественные работы областного значения;
- озерное судоходство и пристани;

минеральные и лечебные воды;  
карьеры и торфоразработки;  
охота;  
рыбная ловля во внутренних водах;  
сельское хозяйство и леса;  
ремесла;  
другие вопросы, указанные конституционными законами.

Законы Республики могут наделять область правом издавать нормы для проведения этих законов в жизнь.

#### Статья 118

Область выполняет административные функции в сферах, перечисленных в предыдущей статье, кроме вопросов исключительно местного значения, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммунам или другим местным учреждениям.

Государство может путем издания закона делегировать области осуществление других административных функций.

Область, как правило, выполняет свои административные функции, делегируя их провинциям, коммунам или другим местным учреждениям либо обращаясь к их службам.

#### Статья 119

Области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами Республики, которые приводят ее в соответствие с финансами государства, провинций и коммун.

В распоряжение областей поступают местные налоги и отчисления от государственных налогов, определяемые в зависимости от потребностей в расходах, необходимых для выполнения их обычных функций.

#### Статья 121

Органами области являются областной совет, джунта и ее председатель.

Областной совет осуществляет законодательную и регламентарную власть, которой наделена область, и другие функции, вверенные ей Конституцией и законами. Он может вносить законодательные предложения в палаты.

Джунта является исполнительным органом области.

Председатель джунты представляет область; он промульгирует областные законы и регламентарные акты; руководит осуществлением административных функций, делегированных государством области в соответствии с инструкциями центрального Правительства.

#### Статья 122

Закон Республики устанавливает систему выборов, число областных советников, положения о неизбираемости и несовместимости должностей с постами указанных советников.

Никто не может одновременно состоять членом областного совета и одной из палат Парламента или совета другой области.

Совет избирает из своей среды председателя и бюро для своих работ.

Областные советники не могут быть привлечены к ответственности за выраженные ими мнения и за голосование при выполнении своих функций.

Председатель и члены джунты избираются областным советом из его членов.

#### Статья 123

Каждая область имеет свой статут, который в соответствии с Конституцией и законами Республики устанавливает положения, относящиеся к внутренней организации области. Этот статут регулирует осуществление права инициативы и референдума в отношении законов и административных актов области, а также опубликование законов и регламентарных актов области.

Статут принимается областным советом абсолютным большинством голосов его членов и утверждается законом Республики.

Правительственный комиссар, имеющий резиденцию в главном городе области, руководит деятельностью государственной администрации и координирует ее с деятельностью, осуществляемой областью.

## Статья 125

Контроль за законностью административных актов области осуществляется в децентрализованной форме органом государства в порядке и в пределах, установленных законами Республики. В определенных случаях закон может допустить контроль по существу с единственной целью — вызвать путем мотивированного запроса новое рассмотрение решения областным советом.

## Статья 126

Областной совет может быть распущен, если он совершает действия, противоречащие Конституции, или серьезные нарушения закона, или не выполняет предложения Правительства сместить джунту или ее председателя, совершивших аналогичные действия или нарушения.

## Статья 127

Каждый закон, принятый областным советом, сообщает-ся комиссару, который должен завизировать его в течение тридцати дней после сообщения, если только не возникает возражений со стороны Правительства.

## Статья 128

Провинции и коммуны являются автономными образованиями в рамках принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции.

# ИЗ КОНСТИТУЦИИ КОРОЛЕВСТВА НИДЕРЛАНДОВ

## Глава 7

## ПРОВИНЦИИ, МУНИЦИПАЛИТЕТЫ, СОВЕТЫ ПО ВОДЕ И ДРУГИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

## Статья 123

1. Провинции и муниципалитеты упраздняются и создаются актом парламента.
2. Пересмотр провинциальных и муниципальных границ регулируется актом парламента.

## Статья 124

1. Полномочия осуществлять управление и регулирование делами провинций и муниципалитетов принадлежат их административным органам.
2. Провинциальные и муниципальные органы осуществляют свое регулирование и управление в соответствии с актом парламента.

## Статья 125

1. Провинции и муниципалитеты возглавляются провинциальными штатами и муниципальными советами соответственно. Их заседания являются открытыми для общественности за исключением случаев, регулируемых актами парламента.
2. Дополнительно управление провинцией включает в себя провинциальный исполнительный орган; управление муниципалитетом включает в себя муниципальный исполнительный орган.
3. Королевский комиссар и мэр председательствуют на



заседаниях провинциальных штатов и муниципальных советов соответственно.

### Статья 126

Актами парламента может быть установлено, что королевский комиссар также является уполномоченным для исполнения определенных обязанностей, данных официальными инструкциями Правительства.

### Статья 127

Провинциальные и муниципальные постановления принимаются соответственно провинциальными штатами или муниципальным советом за исключением случаев, установленных актом парламента или ими самими в соответствии с актом парламента.

### Статья 128

За исключением случаев, описанных в статье 123, полномочия, устанавливаемые пунктом 1 статьи 124, могут быть предоставлены иным органам, нежели это установлено в статье 125, но это может быть осуществлено только решением провинциальных штатов или муниципального совета соответственно.

### Статья 129

1. Члены провинциальных штатов и муниципального совета избираются непосредственно жителями провинции или муниципалитета, имеющими голландское гражданство и соответствующими требованиям для выборов, установленным Второй палатой Генеральных штатов. Те же условия установлены и для избрания.

2. Члены провинциальных штатов и муниципального совета избираются путем пропорционального представительства внутри границ, установленных актом парламента.

4. Продолжительность полномочий провинциальных штатов и муниципального совета определяется сроком в

четыре года до тех пор, пока актом парламента не будет установлено иное.

5. Перечень должностей, которые не могут быть совмещены с членством, определяется актом парламента. Актом также могут быть установлены особые ограничения на членство, связанные с кровным родством или браком, за что комиссия, учрежденная специальным актом парламента, может лишить членства.

6. Члены не ограничены ни мандатом, ни инструкцией при голосовании.

### Статья 130

Право избирать членов муниципального совета и право быть членом муниципального совета гарантируется актом парламента для жителей, не являющихся голландскими гражданами, в случае, если они отвечают требованиям, установленным для жителей, имеющих голландское гражданство.

### Статья 131

Королевский комиссар и мэр назначаются указом короля.

### Статья 132

1. Деятельность организации провинций и муниципалитетов, а равно инициатива и полномочия их административных органов определяются актом парламента.

2. Надзор за административными органами осуществляется в соответствии с актом парламента.

3. Решения административных органов могут стать предметом ревизии лишь в случаях, устанавливаемых актом парламента или в соответствии с ним.

4. Решения административных органов могут быть изменены только указом короля на основании того, что они противоречат закону и общественным интересам.

5. Положение, сложившееся в связи с несогласованностью случаев регулирования и управления с требованиями

пункта 3 статьи 124, регулируются актом парламента. В случае ненадлежащего исполнения обязанностей административными органами провинции или муниципалитета может быть издан акт парламента в обход статей 125 и 127.

6. Перечень налогов, взимаемых административными органами провинций и муниципалитетов, и их финансовые взаимоотношения с центральным правительством регулируются актом парламента.

## ИЗ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ФРАНЦИИ

### Раздел XIII

#### Статья 72

Территориальными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории. Всякие другие территориальные коллективы создаются законом.

Эти коллективы свободно управляются выборными органами при соблюдении условий, предусмотренных законом.

Представители Правительства в департаментах и на территориях ответственны за обеспечение национальных интересов, за административный контроль и соблюдение законов.

## ИЗ КОНСТИТУЦИИ ЯПОНИИ

### Глава VIII

#### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

#### Статья 92

Положения в отношении организации и работы местных органов публичной власти устанавливаются законом в соответствии с принципом местной автономии.

#### Статья 93

При местных органах публичной власти в соответствии с законом учреждаются собрания в качестве совещательного органа.

Главные должностные лица органов публичной власти, члены их собраний и другие местные должностные лица, которые определены законом, избираются населением, проживающим на территории соответствующих местных органов публичной власти, путем прямых выборов.

#### Статья 94

Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона.

#### Статья 95

Специальный закон, применяемый в отношении только местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти.

## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПОДГОТОВКИ СТУДЕНТОВ

### РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

#### КРАТКАЯ ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ МИРА. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О САМОУПРАВЛЕНИИ

*К главе первой «Краткий экскурс в мировую историю местного самоуправления»*

1. Каковы в древности были предпосылки объединения людей в общины?
2. Что означает понятие «демократия», в какой стране оно зародилось и какой смысл несет? Опишите устройство афинской полисной демократии.
3. В чем отличие демократического устройства государства от тираний древности? Какие принципы древней демократии используются в наши дни?
4. Что означает слово «муниципальный»?
5. Каким образом пытались римские императоры ограничить власть местного самоуправления?
6. Опишите краткую историю местного самоуправления в некоторых странах мира: Франции, Германии, Великобритании и т.д.
7. Что такое «магдебургское право»?

*К главе второй «Краткий экскурс в мировую историю местного самоуправления»*

1. Опишите эволюцию общинного самоуправления.
2. В какой стране появился термин «местное самоуправление», и какой смысл он нес?
3. Расскажите об истории зарождения научных основ местного самоуправления.

4. Какие основные моменты выделял Турэ, обосновывая принятие закона о местном самоуправлении?

4. В чем заключается суть теории свободной общины?

5. В чем различие подходов к определению природы местного самоуправления? Расскажите о государственной теории местного самоуправления.

6. Почему в государствах мира существуют разные подходы к определению природы местного самоуправления? В чем их основное отличие?

*К главе третьей «Формы организации местного самоуправления в различных странах мира»*

1. Охарактеризуйте основные модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, смешанную, советскую. В чем их сходство и отличия?

2. Какие еще классификации систем местного самоуправления существуют в современной науке муниципально-го права?

3. Расскажите об основных схемах городского самоуправления.

4. В чем заключается суть специальных округов, образованных на принципах местного самоуправления?

*К главе четвертой «Понятие о муниципалитете»*

1. Что такое муниципалитет? Каково его устройство?

### РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

#### РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

*К главе пятой «Исторические предпосылки развития местного самоуправления в Кыргызстане»*

1. Какие древние формы кыргызского общинного самоуправления вы знаете?



2. Каково было устройство местного самоуправления в Кыргызстане в конце XIX — начале XX веков?

**К главе шестой «Местное самоуправление в Кыргызской ССР»**

1. Опишите устройство местной власти в Кыргызской ССР.

**К главе седьмой «Краткая история развития местного самоуправления в Кыргызской Республике»**

1. Почему, на ваш взгляд, первоначальная передача исполнительной власти на местах местным советам не привела к повышению эффективности управления?

2. В чем причина введения института местной государственной администрации?

3. Каковы причины начала реформы местного самоуправления в 1994 году?

4. Расскажите о реформе местного самоуправления в городе Бишкеке.

5. Опишите суть преобразований в системе управления в сельской местности, которые были осуществлены начиная с 1996 года.

6. Опишите реформу управления в городах областного и районного значения.

7. Изложите свое мнение о том, почему реформа местного самоуправления, которую первоначально планировали провести в течение нескольких месяцев, длится уже несколько лет.

8. Сделайте комментарии к схеме «Развитие местного самоуправления в Кыргызстане в 1991–2001 годах».

**К главе восьмой «Местное самоуправление и дела местного значения»**

1. Дайте определение местного сообщества.

2. Что такое дела местного значения?

3. В чем различие ориентации государственной власти при централизованной и демократической системах управления?

4. Дайте характеристику полномочий, осуществляемых местными органами власти.

**К главе девятой «Формы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике. Организационно-правовые основы деятельности местных кенешей»**

1. Какие формы местного самоуправления законодательно установлены в Кыргызской Республике?

2. Что вы знаете о местных кенешах? Каковы их устройство и полномочия? Почему местные кенешы относятся к представительным органам?

3. Изложите свое мнение о том, для чего нужны местные кенешы. Можно ли обойтись в управлении только наличием исполнительных структур?

4. Дайте классификацию территориальных уровней местных кенешей.

5. Расскажите о формах деятельности местных кенешей.

6. В каких целях создаются постоянные комиссии местных кенешей?

**К главе десятой «Специфика организации местного самоуправления на различных уровнях территориального управления»**

1. Какие уровни территориального управления установлены в Кыргызстане?

2. Опишите устройство власти в области, районе, городе, поселке, аиле. В чем сходство и отличия систем управления на этих уровнях?

3. Прокомментируйте схему «Устройство местных органов власти в Кыргызстане».

4. Расскажите о деятельности местных государственных администраций.

**К главе одиннадцатой «Территориальное общественное самоуправление»**

1. Что такое территориальное общественное самоуправление?

2. Какие органы территориального общественного самоуправления вы знаете? Что вы знаете из реальной жизни об их деятельности?

*К главе двенадцатой «Формы прямого волеизъявления населения в осуществлении местного самоуправления»*

1. Что вы знаете о формах прямого волеизъявления населения в осуществлении местного самоуправления? Каково их предназначение?

*К главе тринадцатой «Правовая основа местного самоуправления»*

1. Расскажите о законодательстве, регулирующем деятельность местного самоуправления.

2. Опишите, какие правовые акты принимаются органами местного самоуправления.

3. Что такое устав местного сообщества? Каково основное отличие уставов местных сообществ в Кыргызской Республике от местных уставов, существующих в других странах мира?

*К главе четырнадцатой «Экономические и финансовые основы местного самоуправления»*

1. Перечислите экономические основы местного самоуправления.

2. Что такое коммунальная собственность? Какие виды ее вы знаете?

3. Расскажите о финансовых основах местного самоуправления.

4. Какие виды местных налогов вы знаете?

*К главе пятнадцатой «Местное экономическое развитие»*

1. Что вы знаете об особенностях местного экономического развития в современных условиях?

2. Перечислите возможных участников процесса местного экономического развития. Что такое социальное партнерство?

*К главе шестнадцатой «Разграничение функций государственной власти и местного самоуправления»*

1. Как вы понимаете суть разграничения функций государственной власти и местного самоуправления? Для чего это необходимо?

2. Каким образом осуществляется государственное регулирование деятельности местного самоуправления? Что такое делегированные государственные полномочия?

3. Как осуществляется контроль за законностью действий органов местного самоуправления?

4. Каковы основные полномочия государства в области местного самоуправления?

*К главе семнадцатой «Основы организации муниципальной службы»*

1. Что такое муниципальная служба?

2. Изложите свое видение, каким должен быть закон, регулирующий муниципальную службу.

*К главе восемнадцатой «Ассоциации местных сообществ и органов их самоуправления»*

1. Для чего нужны ассоциации местных сообществ и органов их самоуправления? Какие организации в этой сфере деятельности вы знаете в Кыргызстане и за рубежом?

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамзон С.М. Киргизы и их этногенетические и историко-культурные связи. — Фрунзе: Кыргызстан, 1990.
2. История Киргизской ССР. Академия наук Киргизской ССР. Институт истории. Том I. — Фрунзе: Кыргызстан, 1968.
3. Административная реформа в Кыргызстане: «От концепции к проведению». — Бишкек, 1998.
4. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства (Интернет-издание).
5. Европейская Хартия о местном самоуправлении (русская версия). — Страсбург, Совет Европы, 1990.
6. Закон Киргизской ССР «О выборах народных депутатов Киргизской ССР». — Фрунзе, 1989.
7. Закон Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года (с последующими изменениями).
8. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года.
9. Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года.
10. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кеенешей» от 21 декабря 1999 года.
11. История Древней Греции. — М.: Высшая школа, 1986.
12. История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX — начала XX веков. — М.: Изд-во политической литературы, 1991.
13. История средних веков. — М.: Просвещение, 1980.
14. История Франции. — М.: Наука, 1973.
15. Кыргызстан: на пути становления независимости. Избранные выступления и речи Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева. — Бишкек, 1995.
16. Коваленко А.И. Общая теория государства и права (в вопросах и ответах). — М.: Тенс, 1996.
17. Конституции зарубежных государств. — М.: Бек, 1996.
18. Конституции стран-членов СНГ. — Ереван: Мхитар Гош, 1997.
19. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 5 мая 1993 года).
20. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 10 февраля 1996 года).
21. Конституция Кыргызской Республики (в редакции от 17 октября 1998 года).
22. Constantijn A.J.M. Kortman, Paul P.T. Bovend'Eert. The Kingdom of the Netherlands. An Introduction to Dutch Constitutional Law. Boston, Denver, "Kluwer Law and Taxation Publishers", 1993.
23. Кутафин О.Е., Фадеев В.Н. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997.
24. Малабаев Дж.М. История государственности Кыргызстана. — Бишкек: Илим, 1997.
25. Местные органы власти в странах, находящихся в переходном периоде. USAID.
26. Model City Charter. Denver, Colorado, National Civic League, 1992.
27. Модельный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». (Принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 6 декабря 1997 года).



28. Мокрынин В., Плоских В. История Кыргызстана. – Бишкек: Кыргызстан, 1995.

29. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Часть I. – Бишкек, 1997.

30. Настольная книга работника органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Часть II. – Бишкек, 1998.

31. Новицкий И.Б. Римское право. – М.: Теис, 1996.

32. Национальная стратегия устойчивого человеческого развития в Кыргызской Республике. – Бишкек, 1998.

33. Омуралиев Т.Э. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане – этапы развития. //Сб. материалов конференции «Управление государственным сектором в целях развития в переходный и постпереходный периоды в Кыргызстане». – Бишкек: ПРООН, 1997.

34. Основы и перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. //Сб. законодательных и нормативных актов. – Бишкек, 1997.

35. Положение о выборах депутатов местных кенешей первичного уровня Кыргызской Республики. – Бишкек, 1994.

36. Положение о выборах в районные и областные кенешы Кыргызской Республики. – Бишкек, 1994.

37. Charles S Rhyne. The Law of Local Government Operations. Washington, The Law of Local Government Operations Project, 1980.

38. Глен Райт. Государственное управление. – Бишкек: КГНУ, 1997.

39. Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983.

40. Томсинов В.А. Светило Российской бюрократии. – М.: Молодая гвардия, 1991.

41. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994.

42. Федоров В. Как избирают президента США. – М.: Международные отношения, 1980.

43. Эйлин Мартин Харлов. Местные органы власти в Европе. – М.: Финансы и статистика, 1992.

44. Черкасов А.И. Сравнительное управление: теория и практика. – М.: Форум – Инфра – М, 1998.

45. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. – М.: Юрист, 1996.

46. Указ Президента Кыргызской Республики «Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики» от 23 июня 1998 года № УП-200.

47. Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых организационно-правовых вопросах деятельности местных кенешей Кыргызской Республики» от 23 июня 1998 года № УП-201.

48. Указ Президента Кыргызской Республики «О выборах главы местного самоуправления города Бишкек» от 9 июля 1998 года № УП-228.

49. Устав города Бишкека.

50. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983.

51. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебное пособие. – Новосибирск: НГУ, 1995.

52. Encyclopaedia Britannica (internet-version)

53. Политология. Энциклопедический словарь. – М.: Publishers, 1993.

54. Государственное и муниципальное управление: Справочник. — М.: Магистр, 1997.

55. Латино-русский словарь. — Ростов-н/Дон: Феникс, 1999.

56. История Древней Греции. — С-Пб.: Полигон, 1999.

57. История Древнего Рима. — С-Пб.: Полигон, 1999.

58. Аристов Н.А. Усуни и кыргызы или кара-кыргызы. — Бишкек: Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2001.

59. Плутарх. Избранные жизнеописания. — М., «Правда», 1990.

## Содержание

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Предисловие .....                                                                                                                                   | 3   |
| <i>Раздел первый.</i>                                                                                                                               |     |
| Краткая история развития местного самоуправления в различных странах мира. Общие понятия о местном самоуправлении .....                             | 5   |
| Глава первая. Краткий экскурс в мировую историю местного самоуправления .....                                                                       | 6   |
| Глава вторая. Предпосылки и общие понятия местного самоуправления .....                                                                             | 24  |
| Глава третья. Формы организации местного самоуправления в различных странах мира .....                                                              | 32  |
| Глава четвертая. Понятие о муниципалитете .....                                                                                                     | 43  |
| <i>Раздел второй.</i>                                                                                                                               |     |
| Развитие местного самоуправления в Кыргызстане .....                                                                                                | 47  |
| Глава пятая. Исторические предпосылки развития местного самоуправления в Кыргызстане .....                                                          | 48  |
| Глава шестая. Местное самоуправление в Киргизской ССР .....                                                                                         | 51  |
| Глава седьмая. Краткая история развития местного самоуправления в Кыргызской Республике .....                                                       | 55  |
| Глава восьмая. Местное самоуправление и дела местного значения .....                                                                                | 74  |
| Глава девятая. Формы организации местного самоуправления в Кыргызской Республике. Организационно-правовые основы деятельности местных коветов ..... | 84  |
| Глава десятая. Специфика организации самоуправления на различных территориальных уровнях управления .....                                           | 95  |
| Глава одиннадцатая. Территориальное общественное самоуправление .....                                                                               | 119 |
| Глава двенадцатая. Формы прямого волеизъявления населения в осуществлении местного самоуправления .....                                             | 124 |

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Глава тринадцатая. Правовая основа местного самоуправления . . . . .                                 | 127 |
| Глава четырнадцатая. Экономические и финансовые основы местного самоуправления . . . . .             | 131 |
| Глава пятнадцатая. Местное экономическое развитие в условиях рыночной экономики . . . . .            | 138 |
| Глава шестнадцатая. Разграничение функций государственной власти и местного самоуправления . . . . . | 148 |
| Глава семнадцатая. Основы организации муниципальной службы . . . . .                                 | 163 |
| Глава восемнадцатая. Ассоциации местных сообществ и органов их самоуправления . . . . .              | 166 |
| Заключение . . . . .                                                                                 | 171 |
| Приложения . . . . .                                                                                 |     |
| Приложение 1 . . . . .                                                                               | 172 |
| Приложение 2 . . . . .                                                                               | 180 |
| Приложение 3 . . . . .                                                                               | 183 |
| Приложение 4 . . . . .                                                                               | 210 |
| Литература . . . . .                                                                                 | 216 |

Аалы Азимович Карашев, Олег Stanisлавович Тарбинский

# РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

МОНОГРАФИЯ

Ответственный редактор Ю. С. Шкурлатов  
Корректор А. В. Левицкая  
Технический редактор Е. Т. Атаманова